

Le Démarchage Financier

Thèse pour le Doctorat en Droit

*Présentée et soutenue le Mercredi 16 Décembre 1936,
à 14 heures.*

PAR

Pierre PATIN

Chef de comptabilité à la Banque de France de Valence-sur-Rhône

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. HUGUENEY, Professeur.

Suffragants : M. DONNEDIEU DE VABRES, Professeur.

M. NIBOYET, Professeur.

PARIS

JOUVE & C^{ie}, EDITEURS

15, Rue Racine, 15

1936

Le Démarchage Financier

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

Le Démarchage Financier

Thèse pour le Doctorat en Droit

*Présentée et soutenue le Mercredi 16 Décembre 1936.
à 14 heures.*

PAR

Pierre PATIN

Chef de comptabilité à la Banque de France de Valence-sur-Rhône

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. HUGUENY, Professeur.

*Suffragants : M. DONNEDIEU DE VABRES, Professeur.
M. NIBOYET, Professeur.*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, EDITEURS

15, Rue Racine, 15

1936



A la Mémoire de ma Mère



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Lorsque nous avons commencé cet ouvrage, le décret du 8 août 1935 n'était encore pas paru. Le démarchage financier faisait, en même temps qu'un ensemble de mesures destinées à assurer la protection de l'épargne, l'objet des préoccupations du Parlement.

Les projets alors en voie d'examen s'inspiraient de deux tendances opposées. Une première conception, d'orientation libérale, tendait au maintien du démarchage, sous réserve d'une réglementation étroite qui permit d'en éviter les abus. Ses partisans admettaient que le démarchage est une institution utile, et même indispensable, à une époque où l'esprit de thésaurisation est devenu dominant, et qu'il répond très exactement au caractère, aux mœurs, aux habitudes financières et économiques du français.

La deuxième conception, s'inspirant des législations allemande et surtout anglaise, influencée aussi par le rôle joué par des démarcheurs peu scrupuleux dans les placements de mauvais aloi, qui ont causé ces temps derniers à l'épargne française de si lourdes pertes, se prononçait pour la suppression pure et simple du démarchage.

Ou moment où nous écrivions, cette deuxième tendance gagnait manifestement du terrain; d'excellents esprits se prononçaient en sa faveur.

M. le Professeur Jèze, dans de savants articles parus dans le Journal des Finances avait pu déclarer notamment que l'interdiction du démarchage était « un remède facile à appliquer et efficace » contre les dangers d'une institution qui est « la principale cause du mal ».

« Sans doute, disait encore M. le Professeur Jèze, y a-

« t-il des démarcheurs honnêtes qui se consacrent au pla-
« cement de valeurs sérieuses; il n'en est pas moins vrai
« que, d'une manière générale, le démarchage à domicile
« a plus de dangers que d'avantages. »

« Les démarcheurs auront beau protester, les faits
« sont là pour prouver que dans tout krach, les victimes
« ont été amenées par milliers par des démarcheurs
« habiles. C'est par le moyen des démarcheurs qu'on
« lance les affaires véreuses. Dans les choses humaines
« on ne peut se contenter de l'à peu près. Le démarcheur
« à domicile étant à la base de tous les grands krachs
« financiers et présentant des dangers manifestement iné-
« vitables, le plus sage est d'interdire le démarchage à
« domicile, même si quelques démarcheurs honnêtes et
« consciencieux en souffrent. »

Si la Chambre des députés, en dépit de diverses pro-
positions de loi favorables à la suppression du démar-
chage, avait adopté un projet assurant sous certaines ré-
serves le maintien de cette institution, la commission sé-
natoriale venait, contre toute attente, de se rallier brus-
quement à l'interdiction pure et simple du démarchage
financier et il était à craindre que cette tendance ne l'em-
portât, tant le législateur français est sensible aux exi-
gences de l'opinion publique.

Nous avons alors l'intention de montrer que si les abus
du démarchage ont été considérables et si la réglementa-
tion même sévère de cette profession est souhaitable, sa
suppression pure et simple serait un contre sens. Nous
nous proposons ainsi d'apporter un modeste secours aux
esprits réalistes qui, conservant leur sang-froid dans une
époque de trouble sans précédent, faisaient confiance aux
principes traditionnels de notre vie économique.

Sur ces entrefaites a été promulgué le décret du 8 août
1935, qui, en application de la loi du 8 juin précédent, et
au prétexte assez inattendu de « défendre le franc », est
venu réglementer le démarchage et dont l'entrée en vi-
gueur, subordonnée à la publication d'un règlement d'ad-

ministration publique, ne saurait plus tarder à l'heure actuelle.

Les rédacteurs du décret ont puisé les diverses dispositions auxquelles ils se sont ralliés, dans les travaux du Parlement restés en suspens et ils n'ont pas eu, pour rédiger leur œuvre, un très sérieux effort à faire. La besogne, peut-on dire, était toute prête. Ils n'en sont pas moins à féliciter, à notre sens, d'avoir su discerner entre les deux conceptions qui s'offraient à eux et d'avoir adopté celle-là seule qui était acceptable en France.

Si leur œuvre n'est pas parfaite, si elle doit être révisée un jour ou l'autre, si surtout il est nécessaire qu'elle soit soumise au jeu de la pratique qui peu à peu en fera apparaître les défauts, ou les insuffisances, elle a eu du du moins ce mérite de comprendre qu'au désir d'assurer une meilleure protection de l'épargne, il ne fallait pas sacrifier une institution à nombre d'égards bienfaisante

C'est pourquoi il faut espérer que les modifications que le décret-loi pourra être amené par la suite à subir ne porteront pas atteinte du moins aux notions fondamentales sur lesquelles il repose.

Si plus tard, en suite de quelques nouveaux scandales financiers, le démarchage est à nouveau rendu responsable des malheurs de l'épargne publique, et s'il doit faire ainsi l'objet de nouvelles attaques, il faut espérer du moins que la base de la réglementation restera la même.

C'est dans ce but, sachant d'ailleurs qu'une question n'est jamais épuisée, qu'en dépit de la publication du décret-loi du 8 août 1935, qui met fin à la controverse, nous nous décidons à écrire ces lignes dans lesquelles nous prenons parti pour le maintien du démarchage, sous la condition qu'il soit efficacement réglementé.

Nous nous efforcerons d'établir que le démarchage, loin d'être une création artificielle susceptible d'être supprimée selon les caprices du législateur trouve au contraire de profondes racines dans la structure même du marché français et apporte un concours bienfaisant aux banques dans la lutte qu'elles doivent mener pour le développe-

ment des ressources nationales contre un excessif esprit de thésaurisation.

Nous chercherons à prouver que les abus évidemment intolérables du démarchage tiennent au défaut d'organisation de cette institution et aux insuffisances de la législation de droit commun et nous nous efforcerons d'établir qu'une réglementation bien étudiée doit suffire à faire disparaître la plupart de ces abus sans qu'il soit besoin de recourir à une mesure de suppression pure et simple dont les résultats économiques seraient par ailleurs déplorables.

Nous parcourrons rapidement les travaux auxquels le Parlement s'est livré pendant ces dernières années sur cette question importante, en montrant comment, au cours de ces travaux, les deux conceptions tendant l'une à la suppression du démarchage l'autre au maintien d'un démarchage réglementé se sont heurtées avec des alternatives de succès et d'échec jusqu'à ce que le décret du 8 août 1935 ait enfin pris parti dans le sens que nous préconisons.

Il nous restera à étudier ce décret et également le décret par lequel a été réglementé le démarchage des sociétés d'épargne et de capitalisation.

Nous serons alors à même de conclure définitivement en faveur de la mise en application aussi rapide que possible d'un texte qui doit être bienfaisant, sans nier d'ailleurs, comme l'affirment certains, que la protection véritable de l'épargne ne sera jamais complètement assurée, tant que le public français n'aura pas fait, en matière financière, son éducation.

CHAPITRE PREMIER

LE DEMARCHAGE ET LE MARCHÉ FRANÇAIS

L'exceptionnel développement du démarchage en France trouve sa raison essentielle, à notre sens, dans l'organisation particulière de notre marché, en comparaison de certains marchés étrangers et, spécialement du marché anglais.

En Angleterre on peut dire d'une manière générale, que le marché est orienté vers la bourse et tend à faire converger vers elle la presque totalité des offres et demandes sur valeurs mobilières.

Lorsqu'un établissement financier, une compagnie financière ou industrielle, une firme quelconque recherche des fonds, on trouve le plus souvent sur la place, auprès des grands capitalistes entre les mains de qui une grande partie de la fortune mobilière, beaucoup moins disséminée qu'en France, est concentrée, ou, auprès de puissantes sociétés, les compagnies d'assurances notamment, d'abondantes disponibilités.

Mais, même si l'on doit recourir, par voie de souscription publique, à l'épargne, l'opération aboutit normalement à la bourse.

On ne voit pas en effet les banques participer aux souscriptions en cours pour ensuite placer dans leur clientèle les titres souscrits. On ne les voit pas davantage constituer des syndicats financiers dont l'objet final est de réunir par des sollicitations au guichet ou à domicile les souscriptions ou les engagements.

Il intervient par contre des capitalistes qui, sous la dé-

nomination d'« underwriters » garantissent tout ou partie de l'émission moyennant commission.

Si les souscriptions recueillies par ailleurs sont suffisantes, ces capitalistes sont dégagés de leurs obligations. Dans le cas contraire, ils effectuent eux-mêmes à due concurrence la libération de la partie du capital exigée par la loi ou par les règlements.

Ces capitalistes s'engagent dans ces opérations d'abord parce qu'ils perçoivent des commissions, ensuite parce qu'ils comptent revendre avec bénéfice les titres qu'ils ont souscrits.

Mais, et c'est ici qu'apparaît le trait essentiel du système, c'est en s'adressant à la bourse, ou plus exactement au « broker », que les « underwriters » écouleront leurs titres dans le public. Les règlements du stock-exchange leur réservent à cet effet, un jour, dit « settlement day ».

Le « broker » qui ne saurait d'ailleurs être comparé à nos agents de change ou à nos coulissiers, a des représentants dans divers centres; il a une action personnelle sur sa clientèle et provoque la demande sans se livrer à aucune publicité, la publicité lui étant d'ailleurs rigoureusement interdite par le règlement du stock-exchange.

Dans ces conditions, les banques anglaises n'ont pas à se livrer à la pratique du placement direct de titres à leurs guichets; elles préfèrent employer les capitaux dont elles disposent dans des avances aux underwriters et leur consentir des prêts à un taux rémunérateur qui équivaut aux bénéfices que leur procurerait, en cas de placement direct, la commission de placement.

Depuis la guerre, ce système s'est un peu modifié par suite du développement des Investment ou Trust Companies. Il s'agit, comme on le sait, de firmes qui se spécialisent dans des opérations de gestion de portefeuille. Elles reçoivent des capitaux de leur clientèle, gèrent ces capitaux en les plaçant dans des opérations de leur choix et répartissent entre les adhérents les résultats bénéficiaires de ces opérations. Ces « Investment Companies » dont on ne trouve guère l'équivalent sur le continent mais qui, au contraire, se sont également développées aux Etats-Unis,

ont pris une extension considérable, et, disposant d'abondants capitaux, sont ainsi amenées à faire des opérations de plus en plus importantes sur valeurs mobilières, souscriptions, achats, et également, opérations d'underwriting.

Mais ce qu'il faut noter là encore, c'est que l'activité de ces « investment companies » est également orientée vers la bourse et que, normalement, ces sociétés cherchent à écouler au marché public, avec le maximum de bénéfices, les valeurs, qu'elles ont soit souscrites, soit achetées, soit encore acquises comme underwriters ¹.

En conséquence, le placement direct aux guichets des banques, étant en Angleterre une opération rare, on conçoit que le démarchage, qui n'est dans son principe qu'une extension des services de guichet, ne se soit pas développé. Il est resté exceptionnel et n'a jamais joué un rôle sérieux dans l'économie nationale.

Aussi la loi du 3 août 1928 a-t-elle pu sans rencontrer de résistances, sans soulever d'objections, interdire « à toute personne d'offrir à domicile des titres à souscrire ou à acheter » à peine de l'emprisonnement jusqu'à six mois et de l'amende jusqu'à 200 Livres ².

En France la situation n'est en rien comparable, et l'on peut dire qu'à l'inverse du marché anglais, le marché français est orienté vers le placement direct.

Dans l'économie générale du pays, le placement de

(1) Voir sur tous ces points le livre de M. TCHERNOFF : Les syndicats financiers, Sirey 1933 et les références citées par cet auteur.

(2) La loi allemande du 26 juillet 1900 a également interdit le démarchage sous les peines d'une amende pouvant aller jusqu'à 150 marks et d'un emprisonnement jusqu'à 4 semaines.

Cette loi est ainsi conçue :

Art. 56. — Ne peuvent être achetées ni être offertes en vente par des marchands ambulants les marchandises suivantes : Les valeurs d'Etat et autres titres, billets de loterie, certificats provisoires et coupures de valeurs.

Art. 56 a. — En outre ne peuvent être pratiquées sous forme de profession ambulante : la recherche des commandes portant sur des valeurs d'Etat ou autres titres, billets de loterie, certificats provisoires ou coupures.

titres au guichet des banques joue un rôle de premier plan.

Toutes les banques, ou presque toutes, considèrent le placement direct de titres dans leur clientèle comme une branche essentielle de leur activité.

Cette intervention des banques dans les opérations de placement se présente sous deux formes : Tantôt la banque se charge de placer une partie des titres émis par une collectivité ou une société, elle intervient alors comme mandataire et sa rémunération consiste en une commission; tantôt la banque prend ferme tout ou partie de l'émission et revend alors le titre dans sa clientèle, avec bénéfice bien entendu.

D'autre part, lorsqu'il s'agit d'appels de fonds particulièrement importants, il se constitue souvent sous l'égide d'une banque des syndicats financiers qui assurent la souscription du capital. La banque, créatrice et gérante du syndicat, s'efforce de placer dans sa clientèle les parts syndicales et la souscription à ces parts n'est, sous une forme déguisée, qu'une véritable souscription d'actions.

La plupart des établissements financiers français, qui sont loin d'être spécialisés dans telle ou telle branche de l'activité bancaire, comme cela se passe en Angleterre, se trouvent donc à même d'offrir à leur clientèle les titres ou, le cas échéant, les parts syndicales au placement desquels ils sont intéressés.

Il est de tradition de distinguer en France les banques d'affaires et les banques de dépôts : mais, cette distinction est loin d'être nette et si les banques d'affaires vivent essentiellement du placement de titres, les banques dites de dépôt sont lancées elles-mêmes dans des opérations de ce genre.

Dès avant-guerre déjà, les établissements bancaires français diffusaient dans toutes les couches de la population de nombreux titres; à une épargne qui apportait bon an mal an, trois à quatre milliards d'argent frais sur le marché, ils offraient des fonds d'Etat, des actions ou obligations de sociétés. La tendance était d'ailleurs d'orienter

le marché français vers les placements extérieurs¹. C'est à cette époque que des milliards de francs français ont été investis par des opérations de placement direct en titres russes, roumains, serbes, grecs, turcs, pour être plus tard définitivement perdus.

Depuis la guerre le placement des valeurs s'est présenté dans des conditions différentes.

Jusqu'en 1925, le marché a été dominé par les besoins d'argent de l'Etat qui avait à restaurer la situation économique et financière et à réparer les ruines laissées par la guerre; les émissions privées étaient certainement d'un montant inférieur².

De 1926 à 1930, période d'extrême prospérité, les émissions de toutes natures se sont multipliées et c'est ainsi que, notamment, en 1929 le montant des émissions privées a atteint 15.106 millions contre 5.822 millions pour les valeurs du Trésor et titres garantis.

Enfin, depuis 1930, époque qui a marqué le début de la crise industrielle, commerciale et financière dont notre pays n'est pas encore sorti, la tendance s'est inversée. Les besoins en argent frais des sociétés industrielles et commerciales se sont restreintes tandis que la trésorerie de l'Etat, gravement affectée par la diminution des rentrées d'impôt, a épuisé la majeure partie des capitaux disponibles en offrant des valeurs à court terme ou à long terme. C'est ainsi qu'en 1933, les emprunts d'Etat ont absorbé 24 milliards contre 8 milliards en 1930, tandis que les émissions privées ne portaient plus que sur 3 milliards et demi contre près de 22 milliards en 1930.

(1) Nous ne pouvons rappeler ici les polémiques que soulevait alors cette orientation donnée par certaines banques aux placements de notre épargne. Voir sur cette question, la thèse de M. Thery : Les grands établissements de crédit français avant, pendant et après la guerre (Paris, 1921).

(2) En 1926, il a été émis 4.806 millions de valeurs privées contre 4.376 millions de valeurs du Trésor.

Mais si au cours des périodes successives de notre activité économique, la nature des titres placés a varié, le placement direct par les banques n'a jamais cessé de jouer un rôle de premier plan, et ce rôle n'a pu que s'accroître ces temps derniers, d'autant mieux que beaucoup de banques ayant vu leurs affaires diminuer dans les autres branches de leur activité par suite de la crise économique, ont cherché une compensation à ce manque à gagner dans le placement des valeurs.

Pour nous en tenir aux grandes banques, et encore que leurs bilans et les rapports aux actionnaires qui autrefois étaient plus explicites ne permettent pas de donner des précisions toujours complètes, nous pouvons noter à titre d'exemple qu'en 1929, la banque de Paris et des Pays-Bas a assisté le Trésor dans diverses opérations d'émission d'emprunt, elle a participé à l'emprunt tunisien 6 %, à l'émission d'obligations 5 % des P. T. T., à l'emprunt 5 % de la Ville de Paris, au placement des titres des chemins de fer, aux augmentations de capital de nombreuses Sociétés privées, à la constitution de la Société Financière pour la région du Sud-Ouest, de la Cie Financière d'Electricité, enfin à des émissions bulgares et roumaines.

La Banque de l'Union Parisienne a participé à l'émission de la tranche française de l'emprunt polonais et est intervenue dans les augmentations de capital de la Banque Franco-Polonaise, de la Cie Financière Transatlantique, de la Société des Ateliers et Chantiers de la Loire, des Etablissements Kulhmann.

Le Crédit Lyonnais précise dans son rapport du 21 mars 1933 qu'en 1932, le nombre des bons ou obligations de 1.000 fr. placés par son intermédiaire s'est élevé à 1.561.026 contre 1.424.457 l'année précédente.

En 1934, le rapport du Crédit Lyonnais s'exprime ainsi :
« L'activité de votre département des affaires financières a encore été considérable au cours de l'exercice et le nombre d'opérations traitées a très notablement dépassé le chiffre de l'année précédente. »

La Société générale, à l'assemblée du 24 avril 1934 cite

le placement des valeurs suivantes comme ayant été une des parties les plus considérables de son activité en 1933 :

Obligations du Trésor 4,5 % 1933 amortissable, Bons du Trésor 4,5 % à 10 ans, Bons du Trésor 5 % à 5 ans, Bons décennaux 5 % à 5 ans, Bons décennaux de la Caisse Nationale de Crédit Agricole, etc...

Ce même établissement a encore prêté un large concours au placement des emprunts de l'Algérie, du Maroc, de l'Afrique Equatoriale, du département de la Seine et à l'émission de diverses valeurs industrielles, Société des Hauts Fourneaux, Forges et aciéries, Tréfileries et Laminiers du Havre, Energie électrique du Littoral méditerranéen, etc...

Dans son rapport du 4 avril 1936, la Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie précise qu'en 1935, « grâce à l'activité des Banques, le Trésor a pu trouver sur le marché les importantes sommes dont il a eu besoin ». C'est à l'Etat que dans un souci d'intérêt général la B. N. C. I. a cru devoir réserver ses guichets et elle s'est efforcée notamment de placer des Bons du Trésor 4 % à 3, 6 ou 10 ans, des obligations 5 % des P. T. T., etc... — cette même banque se félicite en outre de ce que, nonobstant les appels de fonds ainsi faits par les Etablissements publics ou les collectivités, les émissions privées aient facilement été souscrites :

Parmi les obligations de cette nature que la B. N. C. I. a placées, nous citerons celles de la Compagnie des eaux et de l'ozone; des Forces motrices de l'Agout; de l'Energie électrique de l'Isère-Vercors, etc... Enfin, la B. N. C. I. a participé aux augmentations de capital de la Compagnie du Gaz de Lyon, de la Compagnie Sud Electrique, de la Société des Raffineries et Sucrieries Say et de la Société anonyme André Citroën.

La Banque de France elle-même, bien qu'elle s'intéresse le placement des valeurs industrielles et qu'elle ne soit, en ce qui concerne les valeurs d'Etat, encouragée par l'attribution d'aucune commission, a affirmé avec énergie depuis plusieurs années toute sa puissance de placement

et a largement contribué à l'émission de valeurs de premier ordre, ville de Paris, Crédit Foncier, Colonies, Emprunts des Chemins de fer.

On voit ainsi en résumé que, d'une manière générale en France, à la différence de l'Angleterre et de nombreux pays étrangers, le placement des titres de toutes catégories est une des branches essentielles de l'activité des banques, de toutes les banques, de celles dites de dépôt comme de celles qui sont plus spécialement considérées comme des banques d'affaires.

La conséquence de cet état de choses est que le grand public trouve en dehors de la bourse, aux guichets des banques, depuis les plus puissants établissements de crédit, jusqu'aux plus infimes banques locales, et aussi depuis les maisons les plus sérieuses jusqu'aux firmes de dernier ordre, toutes sortes de sollicitations, appels de fonds pour former une société ou augmenter son capital, parts syndicales pour ceux chez qui le goût de la spéculation est plus développé, obligations ou bons pour ceux qui préfèrent le placement sûr ou réputé tel.

Mais alors une âpre concurrence s'est établie entre tous les établissements de crédit dans le but d'atteindre le public le plus rapidement et le plus efficacement. Tous ont senti le besoin de prolonger jusqu'au domicile du client les opérations de guichet.

Les grandes banques, en dépit qu'elles aient une clientèle assurée et qu'il eût pu peut-être leur suffire d'avoir au guichet des employés avisés, se sont hâtées d'organiser de puissantes équipes de démarchage dont les succursales ou les agences ont constitué la base.

De leur côté, les banques moins importantes et surtout les établissements locaux ont semblablement senti la nécessité d'aller chercher le client à domicile, et elles ont ainsi contribué au développement rapide du démarchage.

Le démarchage est donc né de la concurrence bancaire sur le terrain du placement direct.

Répondant en conséquence à une véritable nécessité économique résultant de l'orientation du marché financier français vers le placement direct, le démarchage a trouvé dans le caractère et les habitudes du capitaliste français et dans les conditions économiques de la richesse en France, des raisons nouvelles de se développer rapidement.

Le Français est avant tout un épargnant. La constatation en est faite depuis longtemps et le fameux bas de laine où s'entasse le fruit du travail quotidien est une évidente réalité.

Quelles sont les raisons du développement de l'Épargne en France ? Avec M. LESCURE, nous en distinguerons quatre ¹.

D'abord la faiblesse de la natalité, ensuite le morcellement des fortunes, mais surtout deux causes essentielles, d'une part la prédominance de l'agriculture dans la richesse nationale (on sait qu'en France, malgré le développement des centres industriels, la population agricole représente encore la moitié environ de la population totale), d'autre part, la fin de la « crise agricole » marquée par le rétablissement depuis l'année 1897 des cours du blé et du bétail et par la reconstitution de nos vignobles.

Que devient cette masse de capitaux que sou à sou et jour par jour des centaines de milliers, des millions de travailleurs retirent peu à peu de la circulation et qui demeure ainsi dispersée, éparpillée dans le grand public ?

Une partie reste dans le bas de laine, c'est là ce qu'on appelle la thésaurisation dont la forme moderne est constituée par le dépôt en banque.

Une autre partie s'investit dans des placements immobiliers, achats de terres ou de maisons, prêts hypothécaires, etc...

Une autre partie, relativement importante, est dirigée

(1) LESCURE. L'épargne en France (Domat Montchrestien, 1936).

vers les placements sûrs qu'offrent les sociétés dites d'épargne, Caisse Nationale postale, Caisses d'épargne privées, sociétés de secours mutuels, sociétés d'assurance.

Mais il est un fait que la part la plus importante s'offre actuellement aux placements mobiliers, qu'il s'agisse de valeurs d'Etat à long ou à court terme ou de valeurs plus ou moins spéculatives émises par les établissements industriels ou commerciaux.

Le placement mobilier a pris rapidement le pas sur les autres placements et pour donner une idée de la rapidité de sa progression il nous suffira de rappeler que le montant total des émissions à peine égal à 812 millions en 1895 atteignait déjà en 1912, 5.401 millions.

Mais si l'épargnant français a tendance à offrir ainsi de plus en plus volontiers son argent aux émetteurs de valeurs mobilières, il garde cependant par tradition et par tempérament sans doute un fond de méfiance qui l'empêche bien souvent de se livrer spontanément à ces opérations. Le prospectus qu'il reçoit par la poste, l'affiche même multicolore qui s'étale sur les murs, la réclame plus ou moins insidieuse qui se glisse dans les journaux ne provoquent pas toujours sa souscription. Il sent le besoin d'être poussé, conseillé, sollicité. S'il va de lui-même à la caisse publique ou à la banque, il prend l'avis de l'employé du guichet. Bien qu'il ne puisse s'attendre à autre chose qu'un encouragement, il est satisfait de cette aide morale et il souscrit. Ajoutons qu'il se méfie même de ses voisins, qu'il n'aime pas à passer pour riche et qu'il sait que si on le voit trop souvent se diriger vers l'étude du notaire, la caisse du percepteur ou le guichet de la banque, sa réputation d'homme aisé sera faite rapidement.

Dans ces conditions il était indispensable qu'une liaison s'établît entre les banques détentrices des valeurs mobilières offertes à l'épargne, et le grand public où l'épargne est disséminée, et, méfiante, reste secrète. Il était indispensable de créer des agents dont le rôle devait être tout à la fois de rechercher l'épargne en vue d'y porter

des offres et d'y recueillir des demandes, et également de faire pénétrer dans les couches profondes de la Société une publicité financière qui sous sa forme écrite fût restée inopérante. De là la nécessité du démarchage dont la fonction, on le voit, devait revêtir la plus grande importance à un double point de vue, la recherche de la demande d'une part, la diffusion de la publicité d'autre part.

Ce double rôle, le démarcheur le remplit à merveille. Fin psychologue sans s'en douter peut-être, et en même temps économiste averti, il sait où se trouve l'épargne, il connaît les foyers où le bas de laine est le mieux garni, il dépiste les capitalistes de date récente qui ne sont pas encore initiés aux affaires et ne savent que faire de leurs fonds. Bien mis, élégant, désintéressé tout au moins en apparence, il gagne leur confiance rapidement et exerce sur eux une influence de premier plan. On peut considérer avec M. TCHERNOFF qu'il est avant tout l'initiateur des couches nouvelles de capitalistes dont les épargnes sans lui seraient soustraites pour longtemps à la vie économique, à la circulation des richesses.

Même sur les capitalistes de plus vieille date l'influence du démarcheur est considérable. Il leur prodigue renseignements et conseils et, revenant les visiter de temps à autre, les tient au courant des opérations les plus rémunératrices. Il connaît leur portefeuille et devient leur guide financier. Et puis son automobile est devant la porte, elle est un merveilleux élément de confiance; mais elle est aussi la promesse qu'une fois l'opération terminée, le démarcheur aimable n'ébruitera pas le placement avantageux qu'il vient d'offrir à son client et en emportera au loin le secret.

La publicité du démarcheur est colorée, imagée et va jusqu'à s'apparenter parfois à l'amusant boniment des camelots du boulevard. Mais sous cette forme vivante, elle fait pénétrer dans l'esprit d'épargnants non initiés aux affaires des notions que ceux-ci ignoreraient à tout jamais. Elle leur fait comprendre comment les épargnes accumulées sont stériles et comment au contraire leur

mise en commun, leur investissement dans le capital de grandes sociétés financières ou industrielles est une source bienfaisante de prospérité. Elle leur enseigne qu'il existe dans des parties du globe qu'ils ne connaissent souvent pas, même par ouï dire, des richesses incalculables dont la mise en valeur est subordonnée à l'adhésion des capitaux.

Ainsi, sans qu'il s'en rende bien compte lui-même, comme autrefois M. Jourdain à son insu faisait de la prose, le démarcheur diffuse des leçons d'Economie politique et fait pénétrer dans l'esprit du grand public les lois de l'activité économique moderne.

Dans de telles conditions, étant donné l'orientation du marché français vers le placement direct, la dispersion de l'épargne, les tendances psychologiques du capitaliste, on ne peut guère ne pas conclure à la nécessité du démarchage en France. Sans propagande à domicile, les affaires privées ne trouveraient pas les capitaux qui sont nécessaires à leur constitution et à leur développement. Dans un pays où la thésaurisation est si répandue, où les particuliers recourent si peu volontiers aux services des banques, la disparition du démarchage favoriserait la raréfaction des capitaux, l'élévation du loyer de l'argent. Enfin et surtout l'Etat lui-même dont les attributions économiques et sociales deviennent de jour en jour plus considérables et qui doit toujours davantage faire appel au crédit public ne trouverait pas malgré la confiance traditionnelle de l'épargnant français dans les fonds d'Etat, ou trouverait difficilement, sans le démarchage, les fonds dont il a un pressant besoin.

En conclusion de ces considérations d'ordre divers, nous croyons pouvoir affirmer que le démarchage n'est pas la création artificielle d'un moment ou d'une époque. Il trouve des raisons d'être profondes dans la structure économique et financière de notre marché et constitue l'un

des rouages indispensables du fonctionnement de notre activité économique.

Ce sont là, nous semble-t-il, des idées essentielles qui dominent le débat et qu'à aucun moment il ne faut perdre de vue ¹

(1) C'est évidemment sur ces considérations que se fonde M. Hamel dans son ouvrage sur les banques et opérations de banques lorsqu'il précise que : « L'interdiction absolue du démarchage serait funeste « en tant qu'elle constituerait une gêne manifeste pour le placement « des bonnes valeurs et notamment des valeurs d'Etat. »

CHAPITRE II.

LE DEFAUT DE REGLEMENTATION DU DEMARCHAGE ET LES ABUS QUI EN RESULTENT

Malheureusement, il est un fait qu'à côté des démarcheurs honnêtes, porteurs de bons titres, placiers en bonnes valeurs, comme nous en avons connu de nombreux dans notre carrière bancaire encore courte cependant, il s'est glissé — et c'était fatal — de véritables pilleurs de l'épargne qui, pour exploiter la crédulité du public inexpérimenté ont mis à profit une force de persuasion qui souvent n'a pas reculé devant les moyens les plus fallacieux.

Comme au bon grain se mêle l'ivraie, à côté du démarchage sain et probe, s'est développé un démarchage de mauvais aloi qui devait d'autant mieux prospérer que le marché de l'après guerre s'est totalement désaxé, que des mœurs nouvelles s'y sont introduites et que, plus spécialement, s'est répandue pendant quelques années dans les diverses couches sociales de notre pays, cette idée pernicieuse qu'il était possible à quiconque, en s'entourant de bons conseils, de faire fortune rapidement par la spéculation.

Ces abus dont nous retrouverons l'évocation ainsi que l'écho des doléances qu'ils ont soulevées lorsque nous retracerons les travaux auxquels le Parlement s'est livré en vue de légiférer sur le démarchage sont, à l'analyse, de deux sortes.

D'abord, indépendamment même de la valeur du titre qu'ils placent, on voit des démarcheurs pour arriver à augmenter le montant de leurs bénéfices ou de leurs com-

missions, se livrer aux manœuvres répréhensibles les plus variées, cherchant par tout moyen à placer du titre.

D'autre part et surtout, on voit des démarcheurs mettre leur activité au service des sociétés les plus suspectes et offrir à leur clientèle un papier qui ne tarde pas à se révéler comme n'ayant aucune valeur.

Ces abus n'ont malheureusement fait que croître depuis la guerre et les plaintes qu'ils ont soulevées sont devenues de plus en plus nombreuses, à tel point que peu à peu les esprits ont cessé de faire une distinction cependant nécessaire entre le démarchage honnête et le démarchage véreux. Le terme de démarcheur a pris une signification péjorative. Bien mieux, le démarcheur a fini par être rendu responsable de tous les malheurs récents dont l'épargne publique a été la victime. La tendance psychologique des petits capitalistes qui souvent avaient fait sciemment des placements hasardeux, dans un esprit de spéculation qui ne va pas sans risque, a été, en cas d'échec, d'incriminer le démarcheur lui-même, par cela seul qu'il avait donné des conseils, comme s'il n'était pas du devoir de tout capitaliste appelé à faire des placements de contrôler avec soin les conseils qui lui sont donnés.

Et s'est ainsi que peu à peu le démarchage a été considéré comme un mal en soi, incompatible avec la protection bien comprise de l'épargne publique.

Mais à la vérité si, comme on doit le faire avant de jeter le discrédit sur une corporation entière où cependant l'on retrouve tant d'honnêtes gens, on cherche à analyser les causes auxquelles tiennent les incontestables abus du démarchage, on s'aperçoit très vite qu'il y a une raison essentielle à ces abus : c'est l'absence totale d'organisation d'une institution qui, judicieusement réglementée, cesserait d'être nuisible.

SECTION I. — LE DÉMARCHEUR CONSIDÉRÉ COMME UN AGENT
DE TRANSMISSION DES OFFRES.

D'abord, le démarchage est ouvert à tout venant. Le législateur a tenu depuis longtemps à entourer de garanties la plupart des professions ou des métiers. L'Administration exige du cantonnier ou du lampiste un certain savoir en même temps qu'un passé honorable dont la preuve doit être faite par la représentation d'un casier judiciaire où ne figure aucune condamnation. Mais jusqu'ici personne n'a songé à exiger du démarcheur la moindre garantie de moralité ou de compétence. N'importe quel individu taré, quels que soient sa nationalité, son sexe, son âge, ses antécédents judiciaires, serait-il sorti la veille de maison centrale, peut s'établir démarcheur et immédiatement parcourir la ville et la campagne pour guider de ses conseils les capitalistes inexpérimentés.

D'autre part, n'importe quel banquier, n'importe quel dirigeant de société faisant appel à l'épargne peut recourir au démarchage. Or, on sait que c'est seulement depuis le 19 juin 1930 que la profession de banquier a été interdite à certains condamnés de droit commun et qu'il a fallu attendre jusqu'au 8 août 1935 pour que les mêmes condamnés fussent exclus du droit de diriger une société. Jusque-là, la profession de banquier et les fonctions d'administrateur de société étaient parfaitement libres.

Enfin, aucune distinction n'est faite entre les titres qui peuvent être offerts au public par la voie du démarchage. Qu'il s'agisse de titres de l'Etat ou des collectivités publiques, des actions ou obligations émises par les sociétés industrielles, commerciales ou financières, même si ce sont des sociétés qui en voie de formation n'ont pas encore fait leurs preuves, qu'il s'agisse de parts syndicales, qu'il s'agisse même d'opérations de bourse à traiter en contrepartie, rien n'est défendu au démarcheur. Même, jusqu'aux lois des 31 mai 1916 et 31 décembre 1920 qui subordonnent l'introduction en France des valeurs étrangères à l'autori-

sation du Ministre des Finances, il n'y avait pas à distinguer entre les valeurs françaises et les valeurs étrangères.

Il y a évidemment dans cette circonstance qu'aucune réglementation n'existe quant à ces points essentiels un encouragement certain à toutes les fraudes.

Qui peut affirmer qu'une réglementation appropriée n'assurerait pas un fonctionnement normal et régulier du démarchage ?

Mais ce n'est pas tout. Il faut encore voir, à notre sens, une cause essentielle des abus du démarchage dans cette circonstance que né, comme nous l'avons vu, de la concurrence bancaire dans le placement direct, obligé de s'adapter à tous les milieux et à toutes les conditions de la vie économique, le démarchage s'est constitué au petit bonheur sans jamais prendre ni socialement ni juridiquement une figure certaine.

Malgré la complexité de la vie moderne, on peut définir l'ingénieur, l'architecte, le commerçant, l'artisan, le banquier. On ne peut pas définir le démarcheur.

Le précurseur du démarcheur c'est l'employé de banque avisé qui au guichet même a su gagner la confiance des clients et qui, prenant les apparences d'un donneur de conseils désintéressé leur propose des placements où la banque dont il est l'agent trouve son avantage.

Bientôt cet employé intelligent, devenu l'homme de confiance d'une clientèle, reçoit la mission de la visiter à domicile. On a alors le démarcheur à gages, simple employé de banque dont le métier est de se rendre chez le client pour proposer et conseiller des placements, et qui lui même peut ou agir isolément ou bien être constitué en équipe sous la conduite d'un chef démarcheur.

Mais à côté du démarcheur employé on trouve bientôt le démarcheur isolé, véritable entrepreneur qui agit pour son compte à ses risques et périls. Souvent ce démarcheur restera il est vrai en liaison d'intérêt et même en état de dépendance plus ou moins étroite, soit envers une banque, soit envers une société s'efforçant de placer elle-même ses titres. Mais souvent aussi le démarcheur sera entièrement

indépendant et, ne faisant plus état que de sa propre surface, placera dans sa clientèle du papier de son choix. Dans le pays, le canton, le quartier où il est connu et possède en quelque sorte pignon sur rue, il sera l'homme qui conseille des placements et vend des titres. Il pourra prendre alors une importance considérable, occuper des employés ou des sous-démarcheurs en plus ou moins grand nombre, être lui-même banquier. C'est ainsi que de nombreuses banques locales font du démarchage au profit des banques de Paris.

Enfin, on est arrivé à voir de véritables entreprises régionales ou nationales de démarchage, de véritables organismes ne vivant que du placement de titres à domicile et outillés pour assurer à ce placement, sur tous les points du territoire, le rendement maximum.

Nous sommes à même de fournir à ce point de vue des renseignements sur une entreprise dont l'importance à une certaine époque n'a pas été négligeable, « le Crédit Rural ».

Société anonyme au capital de 750.000 francs, le Crédit Rural constitué à Paris le 15 octobre 1927 était une sorte de banque dont l'objet essentiel était le placement des titres d'emprunts émis par les Villes, les communes, les syndicats des communes, pour des travaux d'électrification, d'adduction d'eau et d'utilité générale. Les collectivités emprunteuses avaient intérêt à faire appel directement à l'épargne par le truchement du Crédit Rural plutôt que de recourir à des organisations prêteuses dont les conditions de prêt eussent été plus onéreuses. Le Crédit Rural avait constitué des équipes de démarcheurs et sous-démarcheurs qui visitaient la clientèle, souvent même avec l'assistance et le concours de l'autorité locale.

Il jouait ainsi le rôle d'un organisme semi-officiel et le rendement de ses opérations en était accru. Aussi a-t-il réalisé en quelques années pour près de 70 millions de placements de titres pour diverses communes de l'Yonne, de la Nièvre, du Gard, des Landes, de l'Ardèche, du Gers et de Vaucluse.

A côté de ces placements de valeurs officielles, le Crédit

rural se chargeait de placements pour des organismes privés qui émettaient des actions ou des obligations.

En principe, cet établissement eut dû prospérer : travaillant uniquement à la commission, ne prenant dans ses opérations aucun engagement personnel, il ne courait aucun risque. Malheureusement, pour enlever les affaires aux entreprises concurrentes, le Crédit rural s'est contenté de taux exagérément bas et insuffisamment rémunérateurs. Il n'a pas su d'autre part limiter ses frais généraux et il a crû notamment devoir constituer et installer des agences dans les principaux centres de son activité, dans de petites villes comme Donzy (Nièvre), St-Sauveur (Yonne), Mirande (Gers), Largentière (Ardèche) et dans de grands centres comme Pau, Nantes : au total 17 agences alors que, au début tout au moins, une organisation de démarchage mobile aurait suffi. Et puis, toujours à la recherche d'affaires nouvelles et poussé par le besoin de gagner davantage, le Crédit rural s'est mis à placer de mauvais titres. (Plus le titre est mauvais, plus en général la commission est forte) : peu à peu alors la clientèle a perdu confiance, bientôt la débâcle est arrivée et à la fin de l'année 1931, le Crédit rural s'est effondré. Les dirigeants incapables de représenter les fonds qu'ils détenaient à titre de dépôt ou de mandat ont été arrêtés et traduits en police correctionnelle.

Donc, grande diversité dans la condition du démarcheur. Diversité aussi dans la façon dont il traite les opérations car tandis que certains démarcheurs se bornent à conseiller des placements sans participer à l'exécution du marché, d'autres sont porteurs des titres à placer et les remettent incontinent au client en échange des fonds ou des valeurs que ceux-ci livrent en paiement.

Diversité aussi dans les modes de rétribution du démarcheur :

Lorsqu'il est employé de banque il reçoit un traitement fixe majoré d'un léger pourcentage. Lorsqu'il tra-

vaille à son compte, il opère souvent à la commission et perçoit à titre de rémunération de la part de la société ou du banquier qui ont recours à son service un tant % variant selon le nombre et la nature des titres placés.

Souvent aussi sa rémunération se fait selon des procédés plus complexes.

C'est ainsi que dans nombre de cas, la banque intéressée, ou l'établissement émetteur attribue au démarcheur une option sur un certain nombre de titres qu'il placera pour lui-même; le produit du placement constituera son bénéfice.

Bien souvent aussi l'établissement émetteur concède au démarcheur à un prix déterminé les titres à faire absorber par la clientèle et lui laisse le soin de placer ces titres au mieux, la différence constituant son bénéfice. Le démarcheur dès lors achète et vend le titre à son compte.

Nous citerons en exemple d'un démarchage organisé sur cette dernière base, le démarchage auquel a eu recours la Cie de contrôle et d'exploitation des Chemins de Fer dont un petit capitaliste de notre connaissance a été la victime.

Cette Compagnie, société anonyme au capital de 4 millions a été fondée à Paris en 1929 par des capitalistes de Riga, en vue de mobiliser en France les actions de deux compagnies de chemins de fer lettons dont ces capitalistes étaient détenteurs. La société, dès sa constitution a émis des obligations dont le montant devait servir à l'acquisition de nouvelles actions des chemins de fer lettons. On comptait alors que les entreprises étrangères distribueraient de lucratifs dividendes au moyen desquels la société française paierait les coupons des obligations en assurerait l'amortissement, ferait face aux frais généraux et réaliserait des bénéfices.

En fait, après une courte période de prospérité, les chemins de fer lettons dont la compagnie possédait des titres ont cessé de répartir aucun dividende, la compagnie française s'est donc trouvée sans ressources. Elle a voulu tenir quand même, par l'émission prolongée d'obli-

gations dont le produit servait à payer les coupons des titres précédemment émis. Mais le trou n'a fait que se creuser davantage de mois en mois jusqu'à l'année 1932, époque à laquelle la Compagnie s'est effondrée tandis que ses dirigeants faisaient l'objet de poursuites.

Au marché hors cote, les obligations de la Compagnie ont toujours été dépréciées et c'est pourquoi la société s'est efforcée de placer ses titres dans la clientèle rurale, à l'aide de démarcheurs. Une banque s'est chargée de l'organisation du démarchage, cette banque achetait les obligations à la société à un certain prix qui n'a jamais dépassé 250 fr. et qui parfois était inférieur à 100 francs pour un titre dont le nominal était de 500 francs : elle les cédait avec un certain bénéfice à des sous-démarcheurs qui les diffusaient dans le public à un prix aussi rapproché que possible de la valeur nominale.

Voici à titre documentaire, le texte intégral de la circulaire que la banque adressait à ses sous-démarcheurs éventuels :

Messieurs :

Nous nous permettons de vous demander s'il vous paraîtrait intéressant de vous occuper de la nouvelle émission d'obligations de 500 francs 5 1/2 % série bleue de la Compagnie française de contrôle et d'exploitation des Chemins de fer.

Cette émission nous est entièrement réservée.

Nous cédonc les titres en souscription à 495 francs et ristournons une commission de 145 francs par titres pour achats inférieurs à 100 titres et 165 francs pour des achats atteignant ou dépassant ce chiffre.

Inclus nous vous prions de trouver une notice concernant cette émission.

Nous sommes à votre disposition si le titre vous intéresse pour vous faire parvenir une obligation comme modèle (le titre est d'une belle présentation et plait beaucoup à la clientèle qui l'assimile volontiers aux obligations de

nos grandes compagnies de chemins de fer) et un exemplaire du « Doc-fin » indiquant le cours de 495 francs.

Espérant, etc..

Nous aurons à revenir sur la dernière partie de cette circulaire où, comme on le voit, la banque invitait les sous-démarcheurs à duper le public d'une part en créant une confusion entre les obligations émises par la compagnie et les titres des compagnies des chemins de fer français, d'autre part en présentant un exemplaire d'un journal financier où avait été frauduleusement porté le cours de 495 fr., alors que le titre ne trouvait pas preneur au marché hors cote.

Nous ne retenons pour le moment que la première partie de la circulaire où sont précisées à la fois les modalités et le montant des commissions offertes aux sous-démarcheurs. Ceux-ci devenaient cessionnaires des titres, ils étaient des acheteurs agissant pour leur compte et non des intermédiaires. Ils payaient le titre 350 ou même, par quantité, 330 francs et s'efforçaient de le revendre le plus près possible de 495 francs, la différence représentant leur bénéfice brut.

En fait, la banque, d'après les renseignements en notre possession aurait vendu à ses sous-démarcheurs environ 4.000 titres qui ont été absorbés par le public à leur valeur nominale.

Ajoutons qu'entre l'entreprise de démarchage et la société émettrice il intervient souvent des contrats occultes, touchant non seulement la rémunération du démarcheur mais aussi le nombre minimum de titres que le démarcheur s'engage à placer.

Dans son livre sur les délits et sanctions pénales n° 405, M. TCHERNOFF donne l'exemple d'un contrat intervenu entre une société qui cherchait à placer du titre et un entrepreneur de démarchage. Cet entrepreneur s'engageait à consacrer son temps et ses relations aux affaires

de la société, à faire visiter les départements par ses agents chaque année, et à placer un minimum de 40.000 fr. de valeurs par mois. Il devait organiser à ses frais un service de démarcheurs et il recevait en revanche à titre de rémunération une commission fixe par titre placé. L'entrepreneur lui-même passait des conventions avec des sous-démarcheurs à qui il imposait l'obligation d'effectuer un placement minimum de 100 titres par semaine.

Ainsi donc la condition juridique du démarcheur est d'une extrême diversité.

Tantôt il est simple employé d'une banque ou d'une société, tantôt il est indépendant et agit pour son propre compte; tour à tour il est mandataire d'un établissement industriel ou financier, ou au contraire vendeur de titres à son profit. Tantôt il se borne à conseiller des placements, tantôt il réalise lui-même les opérations et remet les titres en échange des fonds ou des valeurs que lui cèdent les clients.

Ce manque d'uniformité déjà grave en lui-même, se complique de ce que le démarcheur ne révèle jamais sa véritable condition juridique et qu'au contraire il prend à son gré la qualité qui lui paraît la plus convenable pour gagner la confiance du client, se présentant à son choix comme l'envoyé de la société dont il recommande le titre, ou de la banque, ou au contraire, ce qui est le cas le plus fréquent, se targuant d'une indépendance et, partant, d'une absence d'intérêt dans la réalisation du marché, qui souvent ne correspondent pas à la réalité.

Les conséquences de cette situation sont d'abord que le client est le plus souvent dupé, parce qu'il a cru à des conseils dont il a ignoré que c'était des conseils intéressés, ensuite que le client induit en erreur n'aura jamais devant lui, s'il veut agir en responsabilité, qu'un démarcheur insolvable, et sera le plus souvent démuné d'action contre ceux qui pour placer leur papier de mauvais aloi, ont recouru aux services du démarcheur.

A notre sens, les plus grands abus du démarchage trouvent leur cause dans cette incertitude, où reste le client, des conditions juridiques dans lesquelles a agi le démarcheur. Nous avons toujours pensé que ces abus disparaîtraient le jour où le démarcheur serait muni d'un statut fixe et où, cessant de pouvoir faire état d'une situation personnelle indépendante et d'un crédit propre, il deviendrait obligatoirement l'employé d'un banquier.

SECTION II. — LE DÉMARCHEUR CONSIDÉRÉ COMME UN AGENT DE LA PUBLICITÉ FINANCIÈRE.

Mais ce n'est pas tout. Si nous considérons maintenant le démarcheur non seulement comme un agent de transmission des offres, mais aussi sous l'aspect qui est également le sien, ainsi que nous l'avons montré, d'un diffuseur de publicité, d'un organe de la publicité financière, nous voyons là encore le démarchage mener à des abus dont la cause essentielle paraît être l'absence totale d'organisation et de réglementation de la profession.

Comme le journal et le prospectus, éléments ordinaires de la publicité écrite, le démarcheur annonce dans les couches de capitalistes qu'il visite, la création d'une entreprise financière ou diffuse son existence ou son extension; généralement il est armé de notices qu'il montre ou qu'il distribue à ses clients et il fait ainsi pénétrer les énonciations mêmes de ces notices dans les classes sociales où de tels placards ne parviendraient jamais et en tous cas n'y seraient pas lus ni surtout compris. Il accompagne le prospectus de commentaires qui lui sont personnels et auxquels il s'efforce de donner un caractère de persuasion sans lequel son intervention resterait vaine. Il se livre ainsi à une publicité de complément d'autant plus efficace qu'elle est élastique et qu'elle s'adapte mieux que le prospectus à chaque situation spéciale, aux besoins.

et aux goûts de chaque région, de chaque localité, de chaque personne même à laquelle il s'adresse; mais aussi publicité d'autant plus dangereuse qu'à la différence de la publicité écrite elle ne laisse aucune trace en sorte qu'elle peut presque impunément pousser jusqu'au mensonge et à l'artifice le droit normal que possède le commerçant ou le voyageur de commerce de vanter sa marchandise.

Cette publicité est souvent l'œuvre du démarcheur lui-même et varie selon son expérience, ses facilités d'élocution, ses aptitudes à convaincre, mais elle est souvent inspirée dans ses directives générales, sans que le client ait le moyen de s'en douter, par la banque ou par la société même qui recourt au démarchage.

Nous empruntons à l'affaire de la « Gazette du Franc » un exemple d'une publicité frauduleuse dont l'initiative remontait à la société même qui émettait le titre :

Nous avons tous encore présents à l'esprit les détails de cette affaire au cours de laquelle des poursuites en abus de confiance et en escroquerie ont abouti à la condamnation de la dame H... et de son complice B... Pour parvenir à placer les titres émis par les entreprises de façade qu'elle avait constituées et plus particulièrement les parts des syndicats de spéculation qu'elle avait formés (ces syndicats ont recueilli en tout près de 150 millions), la dame H... n'avait pas seulement recouru à la publicité de ses journaux financiers auxquels elle avait su donner une large diffusion, elle avait encore organisé, ou plutôt fait organiser par B., un admirable réseau de démarcheurs qu'elle intéressait au placement et dont elle se servait pour effectuer une intense propagande.

Pendant toute la durée des opérations auxquelles il a été ainsi procédé, les démarcheurs n'ont cessé de recevoir une abondante^a documentation susceptible d'inciter le public à souscrire : comptes rendus de conférences, tableaux récapitulatifs des bénéfices prétendument réalisés le trimestre précédent, etc...

Une des habiletés de l'organisation avait été de ne pas exiger des syndicataires une contribution en argent : la faculté leur était donnée de garantir le montant de leur participation par des titres qu'ils remettaient à la banque en couverture et dont on les assurait qu'ils restaient propriétaires alors qu'en fait la banque disposait de ces titres à son gré. Les démarcheurs ont été mis à même de faire valoir ces prétendus avantages auprès de la clientèle et ils ont notamment reçu en mai 1928 la circulaire suivante :

« Fidèles à nos principes nous avons tenu à apporter des facilités nouvelles à nos amis et à nos lecteurs; nous acceptons donc que les participations à nos syndicats soient couvertes en titres déposés chez nous; de plus, nos adhérents ont le droit de manipuler leurs titres par nos soins. Aux bénéfices des syndicats ils peuvent donc ajouter les bénéfices ordinaires des opérations de bourse. »

Vers la même époque, quelques clients ayant manifesté l'intention de retirer des titres qu'ils avaient placés en dépôt régulier à la banque, la direction écrivait à l'agent local de se rendre au domicile de ces clients, de s'efforcer de se rendre compte du motif de leur retrait et de les encourager à employer ces titres à la couverture d'une participation syndicale :

« Vous pouvez insister sur l'avantage suivant : non seulement les titres resteront leur propriété, mais ils jouiront de tous les privilèges qui s'y rattachent (coupons, arbitrages) à charge par eux de maintenir le montant intact, et ils participeront à d'intéressantes opérations susceptibles de leur donner d'intéressants bénéfices. Nous comptons sur votre habileté habituelle ».

A la fin de 1928, peu avant le moment où le scandale a éclaté, les démarcheurs plaçaient des bons « à participation bénéficiaire » émis par les diverses sociétés du groupe dont la banque alors dénommée « Cie Générale Financière et Foncière » assurait le service financier. Les démarcheurs étaient munis de notices mentionnant le pourcentage des bénéfices distribués par les services financiers en 1928, pourcentage qui atteignait pour cer-

tains syndicats 50 et même 58 % — et la direction leur écrivait dans une circulaire :

« Le passé répond de l'avenir, rien n'est plus éloquent que les chiffres, le tableau qui récapitule les bénéfices réalisés ces mois derniers vous sera le meilleur argument de présentation à votre clientèle nouvelle. »

Mais il y a encore mieux. Il existe des entreprises qui organisent pour l'instruction et l'initiation de leurs démarcheurs, de véritables cours ou conférences et nous nous faisons un devoir de citer ici le canevas confidentiel des leçons dont bénéficiaient récemment encore les démarcheurs d'une compagnie d'assurances sur la vie aujourd'hui en déconfiture :

COURS TECHNIQUE

« A. — Pénétration et présentation à la Clientèle.

« B. — Argumentation.

« Je suis chargé de vous informer qu'un organisme
« financier enregistré par le Ministère du Travail et de la
« Prévoyance Sociale (Officiel du.....) et conformément
« à la loi du 27 mars 1905, art. 2 et 11, *protège désormais*
« *l'épargne publique. (Commenter).*

« Les krachs financiers, malheureusement trop nombreux ces temps derniers, ont prouvé qu'une *action*
« *immédiate* était indispensable, car en France tout le
« monde fait des économies. Vous-mêmes en faites Monsieur ! (*Souligner l'importance de la dernière phrase*).

« *En cas de réponse affirmative* : Je le savais, sans cela
« je ne serais pas ici !

« *En cas de réponse négative* : Eh bien, supposons que
« vous en fassiez ! Où vont généralement ces économies ?
« A la Caisse d'Epargne qui offre toute sécurité, mais un
« petit intérêt, et limité à un plafond bas. Aussi, quand
« l'occasion s'en présente, on s'évade vers des valeurs de

« Père de Famille; Ville de Paris, Chemins de Fer, Cré-
« dit National.

« Puisque nous parlons du Crédit National, le 1920 par
« exemple est une valeur que l'on se procure suivant le
« cours en Bourse, entre 550 et 580 fr. Il est remboursable
« au pair, c'est-à-dire 500 fr., suivant la tranche, dans 15,
« 20 ou 25 ans, et rapporte un intérêt de 5 %.

« L'idéal eut été de créer une valeur payable sensi-
« blement au même prix que le Crédit National : 550 fr.
« par exemple, remboursable non pas à 500, mais à 1.000,
« dans les mêmes délais et rapportant sensiblement le
« même intérêt (*Appeler l'attention sur l'importance de*
« *la comparaison*).

« (*Faire le parallèle par nombres séparés, faire noter*
« *comme suit :*

	<i>Payable</i>	<i>Remboursable</i>	<i>Durée</i>	<i>Intérêts</i>
C. N.	550/80	500	15, 20, 25 ans	5 %
P. S.	550	1.000	d°	(sensiblement le même).

« Et bien, cette valeur existe et j'ai mission de vous la
« présenter, d'ailleurs voici mes papiers (*les papiers doi-*
« *vent rester sur la table bien en vue, ne pas les retirer,*
« *ils font le rapprochement avec le Client*).

« Une telle valeur ne pouvait être présentée au public
« que par un organisme offrant toute sécurité

« Parmi ces organismes, nous avons la Caisse d'Epargne,
« (petit intérêt, plafond limité, répond au besoin d'un petit
« compte courant) la Banque de France avec son pres-
« tige mais qui a des attributions bien délimitées (émis-
« sions, escompte), la Caisse des Dépôts et Consignations
« qui offre de multiples avantages mais qui manque de
« souplesse... Les Cies d'Assurances qui sont faites pour
« couvrir les risques (Décès, Incendie) n'étaient pas faites
« pour s'occuper d'épargne. Néanmoins on constate qu'elles
« garantissent en France plus de 50 milliards de francs,
« qu'elles ont conduit la gérance de capitaux énormes à

« travers les épidémies, la guerre et les crises, sans subir
« le moindre dommage.

« Elles représentent donc l'armature financière du
« pays et sont tout indiquées pour s'inquiéter d'un place-
« ment de sécurité.

« L'une d'elles, la Cie....., siège social....., avenue
« de l'Opéra, à Paris, a eu l'heureuse initiative de créer
« *une formule agréée par le Ministère du Travail et de la*
« *Prévoyance sociale* que j'ai « mission » de porter à
« votre connaissance.

« Pour présenter cette formule à l'enregistrement du
« Ministère du Travail, la Cie « La Vie » s'est inspirée
« des trois conditions essentielles d'un bon placement
« qui sont :

« 1° Le MAXIMUM DE SÉCURITÉ.

« 2° Le MAXIMUM DE RENDEMENT.

« 3° Le MAXIMUM D'ACCESSIBILITÉ.

« 1° *Maximum de sécurité* repose sur deux éléments
« principaux,

« a) la solidité et le sérieux de l'organisme qui s'oc-
« cupe de la gestion de cette formule.

« b) la *surveillance du Ministère*. La loi impose la
« constitution de réserves mathématiques qui sont la ga-
« rantie légale des souscripteurs, ces réserves sont pla-
« cées sous les directives du Ministère de telle sorte
« qu'elles suffisent à couvrir tous les engagements de la
« Compagnie. (*Commentaires, exemples*).

« 2° *Le maximum de rendement* : Comme je vous l'ai
« dit tout à l'heure, le maximum de rendement est atteint
« puisque notre valeur est achetable à 550 fr., et rem-
« boursable au double soit : 1.000 fr.

« 3° *Le maximum d'accessibilité* : A formule moderne
« d'Epargne, formule moderne de paiement, c'est-à-dire
« à crédit.

« On ne dispose pas toujours de 550 fr., ou pour mieux
« dire de 5.500 fr. ou 55.000 fr., pour acheter, 1, 10 ou
« 100 titres. Aujourd'hui tout se vend à crédit : meubles,

« T. S. F., autos, etc., l'on vous fait suivant les maisons,
« 12, 18 et même 24 mois de crédit. Nous avons fait mieux
« en portant la durée de ce crédit à 12, 20 ou 25 ans, dont
« on peut s'acquitter par versements annuels, semestriels,
« trimestriels, et même mensuels et, si vous vous aperce-
« vez que vous pourrez acquérir ce capital de 1.000 fr., à
« raison de moins de 4 fr. par mois, vous pourrez natu-
« rellement faire mieux... et voilà en quoi réside le
« maximum d'accessibilité de notre placement...

« D'ailleurs cette formule, quoique moderne a déjà
« subi les enseignements de l'expérience, ayant été lan-
« cée il y a quelques 20 ans en Amérique par la MORGHAN,
« en Angleterre par la NORWICH. Nous l'avons introduite
« en France en y apportant quelques améliorations.

Et après avoir invité le candidat démarcheur à faire valoir encore d'autres prétendus avantages du titre offert, le cours se termine ainsi :

« ENLEVAGE : A l'époque des paroles, apportons la pré-
« cisions des chiffres. Voici un barème fait à votre inten-
« tion...

« *Avoir soin de créer le contraste entre le capital sous-
« crit et le versement quotidien.* »

Cet intéressant document se passe de commentaires.

Sans doute — et c'est là évidemment l'argument essentiel de ceux qui proposent la suppression pure et simple du démarchage — est-il difficile de réglementer la publicité réalisée par le démarcheur, précisément par ce motif qu'il s'agit d'une publicité purement verbale ne laissant à peu près aucune trace. D'aucuns soutiennent même que toute réglementation concernant cette publicité doit être nécessairement inefficace.

Tel n'est point notre avis. Nous pensons au contraire que s'il est impossible de déterminer législativement ce que le démarcheur doit dire et ce qu'il ne doit pas dire, et si les éléments de la conversation verbale échangée

entre son client et lui échappent forcément au contrôle, une réglementation appropriée peut cependant dépouiller cette publicité de ce qu'elle peut avoir de plus dangereux.

Tout d'abord, il est inexact de présenter la publicité du démarcheur comme purement verbale. En réalité, le démarcheur distribue à l'appui de ses explications des prospectus et nous dirons même mieux, cette distribution de prospectus est une condition à peu près essentielle du succès.

Si sensible en effet que puisse être l'épargnant français, surtout le rural, aux modalités variées d'une publicité verbale, il n'en garde pas moins pour tout ce qui est purement oral une certaine méfiance et il n'est pas fâché de lire une confirmation écrite de ce qui vient de lui être dit. Le prospectus joue donc un rôle important dans la publicité par démarcheur. Or le prospectus peut faire l'objet d'une réglementation sévère et d'un contrôle rigoureux et de ce fait même, la nocivité de la publicité verbale sera au moins atténuée.

Il n'est pas douteux d'autre part que la publicité du démarcheur n'acquiert vraiment une efficacité inquiétante que parce que le démarcheur se présente généralement à son interlocuteur comme un tiers désintéressé. Par cette caractéristique, la publicité du démarcheur rejoint la publicité financière écrite qui, elle aussi, qu'elle soit réalisée par placards, affiches ou articles de presse, se présente toujours comme émanant de tiers. On ne lit jamais dans la presse financière l'appel d'une société demandant à des capitalistes de souscrire aux titres qu'elle est en train d'émettre, comme on peut lire les annonces d'industriels ou de commerçants recommandant leurs produits au grand public. L'article de presse, même rétribué et quelquefois scandaleusement rétribué par la société émettrice, paraît toujours émaner soit du journal lui-même, soit d'un tiers et il est toujours rédigé en la forme d'un conseil désintéressé. C'est ainsi qu'on voit souvent des banques d'affaires éditer des journaux financiers d'allure indépendante, dans lesquels sous un

nom d'emprunt et dans un style généralement bon enfant, le banquier lui-même recommande à sa clientèle en l'assurant qu'il s'agit d'une valeur de grand avenir, l'achat des titres mêmes dont il cherche à se débarrasser au meilleur prix.

Dans ces conditions il est aisé de se rendre compte que seul le défaut de réglementation, permet au démarcheur de se livrer à une publicité abusive dont il corrobore de son autorité personnelle les énonciations mensongères. Le jour où le démarcheur muni d'un statut définitif, devenu obligatoirement l'employé d'un banquier, ne pourra plus, en raison de cette circonstance, faire état de sa situation personnelle, il est manifeste que sa publicité n'aura plus le même caractère de nocivité.

Nous croyons donc faire ici la preuve qu'une réglementation de la profession de démarcheur est possible et que cette réglementation doit suffire à mettre fin dans une très large mesure aux abus dont l'épargne française a si souvent été la victime.

CHAPITRE III.

LES ABUS DU DEMARCHAGE AU REGARD DE LA LEGISLATION DE DROIT COMMUN

Nous venons de montrer que les abus du démarchage ont pour cause essentielle l'absence totale de réglementation de cette profession. Il faut voir à notre avis une deuxième cause du développement de ces abus dans les insuffisances de la législation de droit commun, laquelle est essentiellement représentée par l'article 405 du code pénal sur l'escroquerie, auquel il faut ajouter les articles 14 et 15 de la loi du 24 juillet 1867 sur les Sociétés par actions; à un certain point de vue, les lois du 12 février 1924 et 18 août 1936 réprimant les atteintes au crédit de l'Etat; enfin également l'article 408 du code pénal sur l'abus de confiance.

Il serait exagéré de soutenir que ces textes et spécialement l'article 405 qui forme en la matière la base de la répression, sont inefficaces. Ils ont au contraire suffi pendant longtemps à assurer de manière satisfaisante en somme la protection de l'épargne publique.

Mais il est incontestable que de nos jours, devant les progrès accomplis par les financiers véreux dans la technique de leurs escroqueries, ces articles sont devenus insuffisants malgré le soin mis par la jurisprudence à en étendre autant que possible le champ d'application.

SECTION I. — L'ESCROQUERIE.

La poursuite du chef d'escroquerie constitue le moyen essentiel d'atteindre les abus du démarchage.

L'article 405 punit ceux qui, en faisant usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité ou en employant des manœuvres frauduleuses pour persuader l'existence de fausses entreprises d'un pouvoir ou d'un crédit imaginaire, ou pour faire naître l'espérance ou la crainte d'un succès, d'un accident ou de tout autre événement chimérique se seront fait remettre ou auront tenté de se faire remettre des fonds, meubles, obligations, dispositions, billets, promesses, quittances ou décharges, et auront ainsi escroqué ou tenté d'escroquer tout ou partie de la fortune d'autrui.

Il n'est pas dans notre intention de donner ici l'exposé complet des conditions dans lesquelles la jurisprudence fait l'interprétation de ce texte; nous rappelons simplement que le délit d'escroquerie suppose réunis les éléments suivants :

1° une remise de fonds, titres ou autres objets mobiliers,

2° l'emploi par celui qui obtient la remise, de moyens frauduleux, prise de faux nom, prise de fausses qualités, ou enfin manœuvres frauduleuses destinées à persuader l'existence de fausses entreprises ou à faire naître l'espérance ou la crainte d'événements chimériques;

3° l'intention frauduleuse.

Le délit étant ainsi décomposé en ses éléments, on voit tout de suite que le démarcheur pourra être retenu dans des poursuites de ce chef de deux manières différentes.

Tantôt c'est lui-même qui, pour obtenir, en échange du papier qu'il place, des remises de fonds ou de titres, aura recouru à des moyens frauduleux.

Tantôt les manœuvres frauduleuses émaneront de la banque ou de la société qui cherche à placer dans le pu-

blic un mauvais papier et le démarcheur ne sera que l'agent, l'exécutant d'une escroquerie organisée par d'autres que lui.

Dans le premier cas le démarcheur sera l'auteur d'une escroquerie, dans le deuxième cas il en sera le complice si du moins sa mauvaise foi est démontrée.

A. Le démarcheur, auteur principal d'une escroquerie.

Le démarcheur est auteur principal du délit d'escroquerie si, dans le but de placer le plus grand nombre de titres, il se livre à des agissements frauduleux. Dans ce cas, la valeur du titre placé n'est pas en cause et il importe peu même qu'il s'agisse d'un papier de fort bon aloi. Il suffit que le moyen employé pour faire acquérir ce papier soit pénalement répréhensible. Le démarcheur agit dans son intérêt, il cherche évidemment à accroître l'importance de ses commissions. L'établissement émetteur ou la banque profitent indirectement de ses agissements, mais en principe ne voient point leur responsabilité engagée, à moins qu'ils n'aient conseillé au démarcheur de recourir à des procédés de placement indécents. (Dans cette hypothèse il y aurait de leur part complicité).

Les recueils de jurisprudence nous offrent des exemples déjà anciens de poursuites en escroquerie ainsi engagées contre des démarcheurs. Nous citerons notamment :

Un arrêt du 27 mars 1857 rapporté au bulletin criminel N° 129 : Il s'agissait de trois démarcheurs d'une société d'assurances contre la mortalité des bestiaux : « La Mutuelle du Calvados », qui trompaient les clients éventuels sur les avantages de la police qu'ils leur faisaient signer, présentant, pour déterminer leur conviction, de fausses listes d'assurés ou de faux imprimés de toutes sortes. L'arrêt a précisé qu'il importait peu que l'assurance offerte au client soit avantageuse en elle-même. Le délit d'escroquerie n'en était pas moins consommé, puisque la signature du contrat n'avait pas été l'effet de la

volonté libre des parties et que le consentement du client avait été extorqué par des moyens frauduleux.

Des arrêts du 19 juin, 18 décembre 1863 (B n° 300) et 24 décembre 1863 (B. n° 308, S. 63-1-325 et D. 63-1-385) se rapportent à des espèces analogues. L'arrêt du 18 décembre est relatif à un démarcheur opérant pour la C^{ie} d'assurances sur la vie « Le Conservateur ». Le démarcheur s'était fait accompagner du garde de la commune pour persuader ses clients qu'il agissait pour le compte de l'Etat et il avait produit de faux documents pour faire croire à des distributions en réalité inexistantes de bénéfices ou avantages divers.

Un arrêt du 26 mai 1865 rapporté au bulletin n° 119 concerne un démarcheur de la C^{ie} l'assurances l'Urbaine qui persuadait ses clients qu'il opérait pour le compte de « la Paternelle », société connue dans la région. Il intercalait subrepticement dans les imprimés qu'il faisait signer, des imprimés au nom de la société qu'il représentait réellement.

Un arrêt du 29 juin 1877 (Bull. n° 155) concerne deux démarcheurs de la C^{ie} d'assurance contre la mortalité des bestiaux « l'Avenir » qui emportaient la décision des propriétaires ou fermiers en leur remettant une prétendue contre-lettre qui stipulait à leur profit des avantages particuliers; mais, une fois l'opération traitée, ils subtilisaient la contre-lettre.

De nos jours les espèces sont légion où l'on voit les démarcheurs, qu'il s'agisse de placement de valeurs mobilières ou de parts syndicales, s'être livrés à des agissements qui constituent de véritables mises en scène¹.

Nous avons déjà parlé de l'affaire de la Compagnie de contrôle et d'exploitation des chemins de fer et nous avons donné le texte de la circulaire que la banque char-

(1) Une fraude courante très répandue, consiste pour le démarcheur d'une compagnie d'assurance ou de capitalisation à confier au capitaliste auquel il s'adresse que dans le but de publicité, la compagnie n'hésitera pas à influencer les résultats des prochains tirages et à rembourser avec des lots importants les titres placés dans le village ou la région.

gée d'organiser le démarchage des titres avait envoyée à ses sous-démarcheurs. On se souvient que dans cette circulaire la banque avait conseillé à ses démarcheurs de créer dans l'esprit du public une confusion entre les titres ainsi offerts par la société et les titres de nos grandes compagnies de chemins de fer qui offrent, est-il besoin de le dire, un placement autrement sûr. De plus, la banque remettait aux démarcheurs pour leur permettre d'en faire état auprès de leurs clients, un exemplaire d'un journal financier où le cours fictif de 495 francs avait été mentionné par complaisance parmi les titres du marché hors cote, alors que le titre était sans valeur et n'était susceptible d'aucune négociation.

Il est manifeste qu'en l'espèce les dirigeants de la banque avaient organisé une véritable escroquerie indépendante du fait délictueux dont les dirigeants de la société s'étaient eux-mêmes rendus coupables et pour laquelle il est à penser qu'ils auront des comptes à rendre à la justice.

Les sous-démarcheurs eux-mêmes ne sauraient guère se dire de bonne foi, car, en admettant qu'ils aient pu penser que le titre avait une certaine valeur, ils n'ont pu ignorer que le cours de 495 francs porté sur le journal financier qui leur était remis ne correspondait pas à la réalité, puisque la banque leur cédait le même titre à 365 et même 345 francs.

Ils n'ont pu honnêtement assimiler ce titre aux obligations des compagnies de chemins de fer français et ainsi, il semble que dans cette affaire qui, à notre connaissance, n'a pas encore été jugée, la banque, démarcheur principal, et les sous-démarcheurs puissent être poursuivis comme auteurs principaux d'une escroquerie commise à leur profit et indépendante de l'escroquerie dont les dirigeants de la Compagnie ont pu se rendre coupables.

Nous citerons encore comme exemple des procédés frauduleux auxquels les démarcheurs peuvent recourir pour placer les titres auxquels ils sont intéressés, les abus

auxquels a donné lieu en 1933, le placement des titres émis par un syndicat de communes de la Corrèze.

Ce syndicat, dit syndicat de la Haute-Vezère, cherchait à placer les titres d'un emprunt de 836.000 francs auquel il procédait en vue de financer certains travaux d'électrification.

Pour assurer le placement des titres dans la campagne il s'était adressé à une entreprise de démarchage opérant à la commission.

Cette entreprise d'apparence sérieuse s'interdisait d'intervenir dans l'encaissement des fonds et dans la délivrance des titres et s'engageait même à prendre à son compte la partie de l'emprunt qui n'aurait pu être couverte dans un délai fixé. Les démarcheurs ont opéré courant 1934 et comme il s'agissait en quelque sorte de placements officiels, ils ont aisément bénéficié dans chaque commune du concours actif des autorités locales; ils arrivaient donc à se présenter chez l'habitant, assistés du Maire ou d'un délégué du Conseil Municipal, quelquefois même du garde-champêtre : ainsi obtenaient-ils facilement des souscriptions. Malheureusement ces mêmes démarcheurs étaient intéressés dans d'autres affaires pour lesquelles des commissions plus fortes, atteignant jusqu'à 34 % du nominal leur étaient consenties. Aussi ne se sont-ils pas fait faute de profiter de l'introduction presque officielle que leur valait leur titre de démarcheur au compte du syndicat, pour placer d'autres titres, beaucoup moins sûrs, malheureusement. En général, ils opéraient comme suit :

Après avoir fait souscrire par l'habitant qu'ils visitaient des titres du syndicat, ils revenaient le voir peu de jours après et lui offraient d'arbitrer ces titres contre d'autres valeurs qu'ils prétendaient meilleures et qu'ils disaient dépendre du même syndicat. Ils utilisaient à cet effet, dans des conditions assez curieuses, des formules de bourse dont l'en tête portait la mention imprimée :

« Veuillez faire pour mon compte, les opérations suivantes :

Acheter :

Vendre :

et ils obtenaient ainsi l'ordre d'arbitrer les obligations du Syndicat de la Haute-Vézère précédemment souscrites contre les valeurs dont le placement pour eux était plus lucratif.

Bien entendu, ces agissements ont été jugés frauduleux et ont donné lieu à des poursuites.

Nous pourrions multiplier à notre gré les exemples de poursuites ayant abouti à des jugements de répression, mais hélas, il existe des cas beaucoup plus nombreux où les agissements du démarcheur échappent à toute sanction.

D'abord, si l'article 405 punit l'emploi de manœuvres frauduleuses, ces manœuvres doivent se caractériser par des actes extérieurs constitutifs d'une véritable mise en scène. Le simple mensonge échappe à toute peine, alors que, bien souvent, il est suffisant pour entraîner la détermination des épargnants. La jurisprudence est sur ce point bien fixée et sans rappeler ici les très nombreux arrêts de la Cour de Cassation ¹ ou de Cours d'appel intervenus sur ce point, nous donnerons seulement à titre documentaire le sommaire de cet intéressant jugement du tribunal de Bressuire, publié dans la Gazette des Tribunaux du 1^{er} mars 1925.

« Les propos qui ne font que tirer malicieusement parti
« des circonstances difficiles traversées par le pays, de
« simples allégations sur la ruine plus ou moins pro-
« chaine du Crédit de l'Etat, induisant ou tentant d'in-
« duire diverses personnes à échanger des rentes fran-
« çaises ou des effets publics, quelque imprudentes
« qu'elles aient pu être ne dépassant pas le cercle du
« mensonge habituel à certains démarcheurs, ne sau-
« raient constituer les manœuvres frauduleuses consti-

(1) Voir Cass. 7 juin 1913-B-274, 6 septembre 1917-B-207, 29 décembre 1923-B-453, 19 avril 1929-B-130.

« tutives du délit d'escroquerie » ¹. (Tribunal Correctionnel, Bressuire, 1^{er} juillet 1924, G. T. 1^{er} mars 1925).

Mais déjà rendue difficile par l'obligation où se trouve le tribunal de rechercher si en dehors de paroles mensongères il existe des manœuvres frauduleuses, la répression souffre d'autre part des difficultés évidentes de la preuve. Tout se passe en effet par définition au domicile de la victime, sans témoins et verbalement. Du dialogue qui a précédé la conclusion du marché il ne reste pas de trace. Entre les affirmations contradictoires du seul plaignant et du démarcheur, la justice ne peut le plus souvent, qu'hésiter.

Enfin, pour achever de démontrer sur ce point les insuffisances du droit commun, même si la preuve est faite et la répression pénale assurée, la victime n'en est pas moins désarmée en ce qui concerne les satisfactions civiles qu'elle est en droit de rechercher et qui devraient pouvoir lui assurer la réparation du préjudice qui lui a été causé.

Contre le démarcheur elle ne peut agir efficacement parce que celui-ci est le plus souvent insolvable. Contre l'établissement émetteur ou le banquier elle est également démunie, puisque le titre placé est par hypothèse un titre de bon aloi. Elle ne peut pas recourir aux dispositions de l'article 1384 du Code Civil pour la raison que le démarcheur, ainsi que nous l'avons montré n'est généralement pas l'employé du banquier ou de la société dont il place les titres et que le plus souvent les rapports juridiques existant entre ce banquier ou cette société et le démarcheur sont assez indéfinissables.

Le résultat pratique est que si la victime arrive à faire condamner pénalement le démarcheur, elle doit se contenter de cette satisfaction platonique et qu'elle ne peut que conserver dans son portefeuille les titres qui lui ont été cédés.

(1) Mais le tribunal aurait pu voir dans ces propos une atteinte au crédit de l'Etat, délit prévu et réprimé par la loi du 12 janvier 1924, voir ci-dessous, page 63.

B. Le démarcheur, complice d'une escroquerie.

Le démarcheur est complice du délit d'escroquerie lorsqu'il se met sciemment au service d'une société ou d'une banque qui s'efforce par des moyens frauduleux d'écouler du papier dans le public.

C'est alors la société émettrice ou la banque qui organise l'escroquerie dont le démarcheur est l'exécutant conscient.

On sait sous quelles formes variées et à l'aide de quelles ingénieuses combinaisons des financiers véreux sont arrivés, surtout depuis de récentes années, à faire des ravages importants dans l'épargne.

Nous citerons :

1° La prise de faux nom ou de fausse qualité, telle que la fausse qualité de gérant ou de banquier¹. Cette prise de fausse qualité à elle seule constitutive de l'escroquerie, peut être complétée par un ensemble de machinations frauduleuses, tel que l'usage d'un papier avec entête commercial contenant de fausses indications. Nous rappelons à ce point de vue que le banquier qui sollicite des ordres de bourse de ses clients en les persuadant que ces ordres sont portés sur le marché, alors qu'ils sont traités en contre-partie, prend au terme d'une jurisprudence constante la fausse qualité de mandataire et se rend ainsi coupable d'escroquerie².

Les sommes escroquées sont en l'espèce les sommes versées par les clients pour des frais de courtage, commission ou impôts qui n'étaient pas dues, puisque l'opération n'était pas portée sur le marché.

2° La simulation d'une société, la création purement fictive d'un établissement financier ou commercial qui, sous des apparences régulières ne possède en réalité ni capital social, ni ressources sérieuses et fait dans le public

(1) Paris, 2 mars 1925 R. S. Avril 1925, 183. Paris, 3 juillet 1935. G. P. 17 octobre.

(2) Cass. 22 févr. 1935. J. S. 1935, 488.

des appels de fonds par l'émission d'un papier dont la valeur est illusoire ¹.

3° La simulation par une société existante, constituant en elle-même une entreprise réelle, d'une activité à certains égards chimérique, l'annonce de fausses souscriptions ou de faux versements corroborée par une mise en scène destinée à en persuader l'existence ², l'exagération frauduleuse des apports ³, l'établissement et la publication de faux bilans ⁴, la distribution de dividendes fictifs, l'annonce de cotations fictives ⁵.

4° L'emploi par une société ou une entreprise quelconque d'une publicité mensongère si les éléments de cette publicité qui à eux seuls ne constitueraient que des mensonges écrits sont corroborés par des éléments extérieurs; cet élément extérieur peut être constitué par l'intervention d'un journal qui sous les apparences d'un organe indépendant et désintéressé est en réalité édité par l'entreprise même qui cherche à placer son papier dans le public ⁷; il peut être encore constitué par la distribu-

(1) Voir la jurisprudence citée par HOUPIN et BOSVIEUX, *Traité Soc. civ.* n° 868. THALLER et PIC, n° 1072. TCHERNOFF, *Dt Fin*, n° 1101. GARGON, *C. Pén. Ann.* art. 405, n°s 526 et sq. Cass. 28 janvier 1887 J. S. 1894, 513. Cass. 28 mai 1887, S. 88-1-185. Cass. 17 janv. 1896. Trib. C. Seine, 29 nov. 1932. R. S. 1933, p. 67. T. C. Seine, 11 décembre 1933 (affaire Robert). Trib. C. Seine, 28 janv. 1935 et 4 juillet 1935. G. P., 26 octobre 1935.

(2) Voir Cass. 6 février 1885, S. 85-1-233. D 86-1-41.

(3) Voir HOUPIN et BOSVIEUX *op. cit.*, n° 868. Voir aussi Cass. 28 mai 1898, G. T. 10 juin 1898, 14 février 1914 J. S. 1917-1-75; 3 nov. 1922, R. D. S. 1923-214.

(4) Cass. 18 fév. 1885. R. S. 1885, 268.

(5) La publication de faux bilans authentifiés dans les formes légales par l'intervention de commissaires aux comptes et par l'approbation de l'Assemblée générale ne constitue pas un mensonge écrit mais bien à elle seule la manœuvre frauduleuse de l'art. 405 C. P. Trib. C. Seine, 21 décembre 1932. Affaire Comptoir Central Français, Claudel, J. S. 1932, 596. Trib. C. Seine, 4 juillet 1934. Affaire du Lyon-Allemand R. D. S., 1934, p. 318. Cass. 4 août 1933. G. P. 14 nov. 1933. B. 182.

(6) T. C. Seine, 27 mai 1935. Affaire Société Laitière du Loiret. T. C. Seine, 28 mars 1931. Affaire Gazette du Franc.

(7) Voyez HOUPIN et BOSVIEUX, *op. cit.*, t. II, n° 1110. Les références et les arrêts cités en note. La publication dans un journal relevant de la société par un lien visible d'articles signés du nom d'un tiers, ce nom fut-il imaginaire permettrait l'application de l'art. 405. Voir aussi T. C. Seine, II^e Chambre, 12 mai 1934 (Union Charbonnière Continentale).

tion de circulaires ou de prospectus où l'allégation mensongère se complique de certaines combinaisons de mentions, de signatures, ou de caractères constituant de véritables artifices ou dans lesquelles on retrouve des attributions de fausse qualité ou des interventions supposées de tiers¹; enfin, cet élément extérieur peut encore être constitué par l'intervention des démarcheurs si les agissements de ces démarcheurs sont de nature à donner force et crédit au mensonge. Le démarcheur est alors considéré comme un tiers dont l'intervention est constitutive d'une véritable mise en scène. Sur ce dernier point la jurisprudence est constante² et pour nous en tenir aux décisions les plus actuelles, nous citerons notamment l'arrêt rendu par la Cour de Rouen dans l'affaire Rochette le 26 juillet 1912 :

«Attendu que ces manœuvres frauduleuses ont consisté à présenter au public comme sérieuses et susceptibles de plus-values considérables, des sociétés irrégulièrement constituées, dont le capital statutaire n'avait jamais entièrement existé par suite des prélèvements énormes qu'au moyen d'apports majorés Rochette avait effectués sur presque toutes; à publier des faits qu'il savait faux touchant la situation actuelle ou l'avenir de ces entreprises; à renforcer ces manœuvres par l'intervention de tiers, les uns démarcheurs, les autres publicistes, qui, par leur concours, donnaient à ses affirmations un plus grand crédit; à fausser d'une façon illicite le marché des titres; à distribuer des dividendes fictifs et à établir de faux bilans pour assurer la hausse des valeurs et inciter le public à les acheter; que, par ces moyens, combinés et mis en œuvre avec habileté, Rochette a constitué une véritable mise en scène, etc..... » (Rev. des Sociétés, 1913, p. 77).

De même, dans l'affaire de la « Gazette du Franc », le

(1) Cass. 28 novembre 1873. D 74.1442 et 9 mai 1879, D. 79.1.315.

(2) TCHERNOFF, op. cit., n° 564 et sq. Trib. C. Seine, 7 fév. 1913. Gazette des Soc., 1913, 199. Rouen, 26 juillet 1912. J. S. 1913-271. T. C. Seine, 15 novembre 1930 (BARDI DE FOURTOU).

« tribunal a déclaré que : *« doivent être considérés comme des tiers les démarcheurs susceptibles par leur crédit personnel de donner force et crédit aux publications de la dame H. »* et plus loin : *« que tous les éléments constitutifs du délit d'escroquerie se trouvent réunis, les manœuvres frauduleuses (Sociétés fictives, bénéfiques fictifs) avec intervention des tiers (La gazette, l'inter- presse, journaux financiers d'apparence indépendante, les démarcheurs) la relation de cause à effet entre ces manœuvres et les remises de fonds obtenus des clients, l'intention délictuelle et le préjudice ».*

Bien entendu, cette jurisprudence trouve sa limitation dans ce principe que, pour constituer une manœuvre frauduleuse l'intervention doit être celle d'un tiers ayant une surface personnelle, un crédit propre qui le rend susceptible de donner force et crédit au mensonge. Les manœuvres n'existent plus lorsque le tiers n'est qu'un porte-parole, un simple représentant de l'auteur du mensonge, et se borne à répéter pour le compte et au nom de celui-ci ce qu'il est chargé de dire¹.

Il suit de ce principe que l'intervention du démarcheur ne peut caractériser l'escroquerie que si le démarcheur est indépendant de la société ou de la banque qui l'emploient ou si du moins il se présente comme tel².

Malheureusement, ainsi que nous l'avons noté, la nature juridique des relations existant entre le démarcheur et l'établissement émetteur est très variable, elle n'est pas réglementée par l'usage et les procédures pénales n'arrivent que rarement à faire la lumière sur ce point.

Dans tous ces cas où l'on se trouve en présence d'une escroquerie dont les auteurs principaux sont les dirigeants d'une société ou d'une banque, le démarcheur peut être

(1) GARÇON, C. Pen. Ann., art. 405, n° 19 et 21. Cass. 14 mai 1897. D. 98-1-61. — 5 mai 1905, B. 217. — 11 févr. 1926. D. H. 26-165.

(2) TCHERNOFF, Droit Pen. fin, n° 491. Cass. 11 févr. 1926. D. H. 26-165.

tenu comme complice de l'escroquerie si la preuve est faite qu'il était de connivence avec les émetteurs du titre et qu'il leur a prêté son concours de mauvaise foi. Il s'agit de la complicité par aide et assistance telle qu'elle est définie par les art. 59 et 60 du code pénal.

La jurisprudence nous présente d'assez nombreux exemples de décisions où des démarcheurs ont pu ainsi être retenus dans des poursuites, comme s'étant rendus complices d'escroqueries organisées par des banques ou des établissements industriels.

Nous donnerons ci-dessous deux exemples de ces poursuites pris dans des affaires dont le jugement est tout récent :

Le premier de ces exemples nous est fourni par le Crédit Rural, entreprise de démarchage financier, dont nous avons déjà parlé et qui, constitué sous la forme anonyme en 1926, s'est écroulé en 1931. Les dirigeants de cet organisme ont été poursuivis et condamnés d'une part sous l'inculpation d'abus de confiance : Le Crédit rural travaillait en effet à la commission et lors de sa faillite il a été hors d'état de représenter, soit en nature, soit en espèces, les titres qu'il avait reçu le mandat de placer pour le compte des établissements émetteurs. Mais, d'autre part, les dirigeants ont été également condamnés du chef d'escroquerie, en même temps que les dirigeants d'un établissement industriel, dont ils avaient été chargés de placer les obligations. En effet, pour permettre un placement intensif de ces titres. — dont en fait l'épargne a absorbé pour 2.350.000 francs — il avait été faussement imprimé sur le titre lui-même la mention que :

« Le paiement des intérêts et le remboursement du capital étaient garantis par des délégations effectuées par l'Entreprise M. G. au bénéfice de la Société Civile des porteurs de Bons, délégations portant sur les sommes dues à cette dernière pour des travaux effectués pour le compte de départements, de villes, de communes de France. »

Cette mention fallacieuse était suivie de la signature des dirigeants du Crédit Rural en même temps que de

celle de l'administrateur délégué de l'établissement émetteur.

Or, en dépit des termes de cette insertion, les bons placés n'étaient assortis d'aucune délégation et se trouvaient dénués de toute garantie, à tel point qu'à l'heure actuelle, le Crédit Rural et l'établissement industriel dont il s'agit étant tombés en faillite, leur valeur est devenue nulle.

L'escroquerie avait été organisée par la société émettrice et elle consistait en une sorte de mise en scène destinée à persuader le public que les obligations offertes étaient un placement sûr et sans aléa. Les démarcheurs, c'est-à-dire le Crédit Rural s'étaient fait les complices conscients de l'escroquerie.

Notre deuxième exemple concerne le banquier C..... dont le nom a été si souvent prononcé ces dernières années. La banque, constituée par ce financier étranger en 1925, était une banque d'affaires qui limitait son activité à des opérations par marché direct portant exclusivement sur des titres cotés en coulisse. Le banquier avait la prudence ou l'habileté de faire signer à ses clients un contrat susceptible de faire preuve en justice d'accords préalables et au terme duquel il avait la faculté de se porter contre-partiste des ordres de ses clients. Cette convention, dénommée « Contrat exclusif de tout mandat » précisait en termes clairs, dépourvus d'ambiguïté, que le banquier n'avait pas à porter les ordres sur le marché et faisait la contre-partie de ces ordres sans que le client puisse lui demander de justifications d'aucune sorte, si ce n'est sur les cours qui devaient être ceux du marché. Une fois le contrat signé, le client était admis à donner des ordres et se servait à cet effet d'un imprimé portant les mentions imprimées :

« Veuillez me céder... — Je vous offre... ».

L'opérateur à terme recevait en principe chaque mois des comptes de liquidation qui rappelaient que les opérations étaient traitées directement.

Encore que le banquier soit par essence un intermédiaire, la jurisprudence reconnaît cependant la validité du contrat direct aux termes duquel le banquier prend position d'acheteur ou de vendeur vis-à-vis de son client, pourvu que les termes du contrat soient nets et ne puissent prêter à confusion. Dans le cas contraire il y a contrepartie occulte et les poursuites deviennent possibles du chef d'escroquerie.

Le contrat proposé par C..... à sa clientèle était parfaitement clair et semblait en principe remplir les conditions exigées. Mais en fait, ce n'était qu'un trompe l'œil destiné à couvrir le banquier en cas de réclamation et à lui éviter les poursuites en lui permettant de rapporter la preuve qu'il avait agi en contrepartie sur les instructions mêmes de son client. En réalité le banquier prenait soin nonobstant la signature du contrat, de persuader ses clients qu'il n'était qu'un intermédiaire, qu'il portait les ordres sur le marché et n'avait en conséquence aucun intérêt personnel dans les opérations qu'il leur recommandait.

Il avait à sa disposition une équipe nombreuse de démarcheurs habiles qui se répandaient en province parmi ce public inexpérimenté chez qui la qualité de *banquier* évoque fatalement l'idée d'un *intermédiaire* doublé le plus souvent d'un *conseil financier*. Les démarcheurs s'efforçaient de présenter le contrat comme une formalité sans importance dont souvent d'ailleurs la date était laissée en blanc, ce qui permettait, le cas échéant, de l'antidater. Quelquefois même ils ne faisaient signer le contrat qu'en un seul exemplaire dont la banque conservait l'original et ne délivrait la copie qu'avec de longs retards et sur demande instante. En même temps, ils multipliaient les manœuvres destinées à persuader la clientèle que le banquier portait les opérations à la bourse et que, possédant de hautes relations, il était à même de faire réaliser à ses clients de gros bénéfices.

Beaucoup de ces démarcheurs étaient d'anciens banquiers ou employés de banque honorablement connus

dans la région. Ils s'adressaient à des capitalistes qui avaient déjà été leurs propres clients pour des opérations régulières et lorsqu'ils proposaient à ces mêmes clients des opérations avec un banquier parisien dont ils faisaient valoir la compétence, ils se gardaient de révéler sa qualité de contre-partiste. De plus, les démarcheurs locaux se donnaient l'apparence d'être indépendants et dans ce but, il était entendu qu'ils ne traitaient pas l'affaire eux-mêmes. Ils la préparaient seulement et c'était le fondé de pouvoir de la banque, véritable démarcheur central, qui venait en personne donner reçu des fonds et des titres déposés par le client en couverture de ses ordres.

Ainsi les démarcheurs dont beaucoup ont pu agir de bonne foi, ou en tous cas dans des conditions telles que leur mauvaise foi n'a pu être incriminée, avaient pour rôle essentiel de concourir à une mise en scène tendant à persuader la clientèle qu'elle s'adressait à un banquier indépendant et désintéressé.

La plupart de ces démarcheurs ont été laissés hors de cause, mais si l'on se reporte à l'arrêt de la cour d'appel du 26 mars 1936, encore inédit, qui a mis fin à cette affaire, trois démarcheurs de la banque, convaincus d'avoir, en connaissance de cause, aidé le prévenu dans ses agissements, ont été retenus et condamnés comme complices.

La rémunération de ces trois démarcheurs était d'après la comptabilité de 2.400 francs par mois outre une indemnité de 1000 francs. Mais tout laisse à penser qu'ils touchaient encore plus et la procédure a pu démontrer que l'un d'eux, en huit mois avait perçu une somme totale de 129.036 fr. 90.

Mais, s'il est ainsi possible d'atteindre le démarcheur comme complice d'une escroquerie, la chose est cependant exceptionnelle. Dans la plupart des cas le démarcheur échappe à la répression par la raison qu'il est impossible de démontrer qu'il a été de connivence avec l'éta-

blissement émetteur ou même qu'il a simplement connu les vices du titre ou les éléments de l'escroquerie dont les émetteurs se sont rendus coupables; il dit avoir été l'instrument inconscient d'une escroquerie et il excipe d'une prétendue bonne foi dont le ministère public s'avoue généralement impuissant à rapporter la preuve contraire et c'est ainsi que de très nombreux démarcheurs, encore qu'il fut certain qu'ils plaçaient du mauvais papier, ont pu échapper pendant des années à toute répression.

Ainsi donc, considérée sous cet angle, la répression des abus du démarchage s'avère encore insuffisante.

SECTION II. — APERÇU SUR LES AUTRES TEXTES RÉPRESSIFS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE APPLIQUÉS AU DÉMARCHEUR.

Indépendamment du délit d'escroquerie qui constitue le texte fondamental en la matière, on peut encore appliquer aux démarcheurs les textes suivants :

A. L'article 14 de la loi du 24 juillet 1867 sur les Sociétés.

Cet article punit d'une amende de 500 à 10.000 francs « la négociation d'actions ou de coupons d'actions dont la valeur ou la forme serait contraire aux dispositions des articles 1, 2 et 3 de la loi ou pour lesquels le versement du quart n'aurait pas été effectué conformément à l'article 2 ».

Il précise que « seront punis des mêmes peines toute participation à ces négociations et toute publication de la valeur des dites actions ».

L'article réprime la négociation d'actions dont le taux est inférieur au minimum légal. Il est également applicable si le versement du quart n'a pas été effectué ou si la mise au porteur a été irrégulière.

En dépit de certaines controverses, il est généralement admis que l'article ne vise pas uniquement la négociation des titres en bourse, mais bien toutes les formes de négociations commerciales, y compris la cession de titres par une banque à ses guichets ou à domicile à l'aide de démarcheurs¹.

L'article 14 est incontestablement applicable aux démarcheurs comme à tout intermédiaire qui concourt aux négociations irrégulières (Cass. 6 juin 1885, S. 87-1-284).

Une partie de la doctrine semble même vouloir déduire des travaux préparatoires de la loi de 1867 que le texte constituant un délit contraventionnel doit s'appliquer automatiquement à tout intermédiaire même de bonne foi (Lyon-Caen et Renault, n° 801. Thaller et Pic, n° 1065). Cependant la jurisprudence tend à distinguer à bon droit suivant que les vices des titres sont ou non des vices de forme que la seule inspection du titre suffit à révéler. Si le vice de forme est révélé par l'aspect extérieur du titre, l'intermédiaire est pénalement responsable sans pouvoir exciper de sa bonne foi (Lyon, 8 mai 1884, D. 84-2-219). Si les titres sont réguliers en la forme, si les déclarations prescrites ont eu lieu et constatent l'accomplissement des conditions de forme requises, telles que le versement du quart, l'article 14 devient inapplicable aux intermédiaires, à moins qu'ils aient connu les vices clandestins du titre (Houpin et Bosvieux, n° 859; Cass., 3 juin 1885, D. 86-1-28; 9 nov. 1893, D. 93-1-73).

Ces restrictions ont pour conséquence de rendre l'article 14 de la loi du 24 juillet 1867 d'une application peu courante aux intermédiaires. Il faut ajouter que le texte applicable seulement en cas de négociation des actions d'une société irrégulièrement constituée laisse en dehors de ses prévisions tous autres titres, tels qu'obligations,

(1) En ce sens. Cass. 6 juin 1885, R. S. 1885-519. — 3 juillet 1925. Recueil Jurid. Soc. 1925, p. 209. — 10 juillet 1926, J. S. 27-92. Trib. C. Seine, 11 juillet 1933. Rev. D. S., p. 336 et sur appel Paris, 23 janv. 1935, J. S., 1935, p. 166. — HOUPIN et BOSVIEUX, op. cit., n° 858. — THALLER et PIC, op. cit., n° 1059. — TCHERNOFF, op. cit., n° 250.

parts de fondateurs, etc... De plus, il ne prévoit que des sanctions extrêmement faibles, l'amende seulement. Aussi ne peut-on guère compter sur cet article pour assurer la répression des abus du démarchage.

B. L'article 15 de la loi du 24 juillet 1867.

Cet article ¹, dans ses paragraphes un et deux, les seuls qui nous intéressent, punit des peines de l'escroquerie tous ceux qui « par des simulations de versement ou de « souscription ou par la publication faite de mauvaise « foi de souscriptions ou de versements qui n'existent pas « ou de tous autres faits faux ont obtenu ou tenté d'obtenir des souscriptions ou des versements », et également ceux « qui pour provoquer des versements ou des « souscriptions ont de mauvaise foi publié les noms de « personnes désignées, contrairement à la vérité, comme « étant ou devant être attachées à la société à un titre « quelconque ».

Ce texte très voisin de l'escroquerie suppose les éléments suivants :

1° Simulation de souscriptions ou de versements, publication de simulations ou de versements qui n'existent pas, publication mensongère de noms de personnes désignées comme étant ou devant être attachées à la société à un titre quelconque, publication de tous autres faits faux;

2° provocation par ces moyens à des souscriptions aux titres émis par la société, actions ou obligations;

3° mauvaise foi.

Par la simulation de souscription ou de versement il faut entendre toute affirmation mensongère relative à la souscription ou à la libération du capital, l'intervention de souscripteurs fictifs, les reçus de complaisance, etc...

(1) L'article 15 de la loi du 24 juillet 1867 a été modifié par un décret-loi du 8 août 1935. Mais les paragraphes dudit article relatifs au délit qui nous intéresse n'ont subi aucune modification: Ce sont, désormais, les paragraphes 2 et 3.

Par le terme « publication de faits faux », il faut entendre toute publication de faits sciemment mensongers, quel que soit le mode de publication adopté, journaux, affiches, prospectus, circulaires, etc..., notamment la publication de fausses listes de souscription, la promesse de garanties inexistantes, la tromperie sur la consistance des apports, l'annonce de bénéfices inexistant¹.

Il s'agit donc d'un délit qui au point de vue de l'emploi des moyens frauduleux est plus large que l'escroquerie, puisqu'il réprime le simple mensonge, alors que l'escroquerie laisse le simple mensonge impuni et ne l'atteint que lorsqu'il est corroboré par des éléments extérieurs susceptibles de lui donner force et crédit.

Par contre, le texte est moins extensif que l'escroquerie en ce qu'il n'atteint pas toutes les remises de fonds obtenues à l'aide des moyens frauduleux ci-dessus énumérés, mais seulement la provocation aux souscriptions et aux versements par la diffusion des titres émanant de la société, actions ou obligations. Encore est-il contesté par une partie de la doctrine que le texte soit applicable aux émissions d'obligations².

La jurisprudence étend le texte aux ventes d'actions déjà émises, si ces actions n'ont été libérées qu'en apparence et si leur vente n'a en réalité pour objet que d'obtenir les remises de fonds destinées à effectuer cette libération³.

Comme en matière d'escroquerie les démarcheurs peuvent être retenus comme complices, à raison du concours

(1) Mais la publication de nouvelles exagérément optimistes, la présentation d'une affaire sous un jour particulièrement favorable dès lors qu'il s'agit de prévisions et que les indications n'excèdent pas les limites fixées par l'usage ne sauraient constituer le fait faux. Trib. 'C. Seine, 30 juillet 1891, R. S. 1891, p. 37.

(1) HOUPIN et BOSVIEUX, op. cit., n° 863, LYON-CAEN et RENAULT, n° 805; ARTHUYS, n° 685; MOURET, n° 318; THALLER et PIC, n° 1071. Journal des Sociétés, 1934, p. 596. Mais la jurisprudence est bien fixée dans le sens que l'article 15 vise les émissions d'obligations (Paris, 18 février 1881, R. S. 1881, 564, Cass., 30 avril 1887, S. 87-1-393. D. 88-1-334) et la question ne se plaide plus aujourd'hui.

(2) Arrêt Cesbron. (Cass. 27-1-1928, R. S., page 109). Voir aussi l'arrêt de la Cour de Paris du 16 janvier 1933. Affaire Oustric, J. S., p. 415.

qu'ils ont prêté à la recherche des souscriptions et des versements, s'il est établi qu'ils connaissaient la fausseté des indications qu'ils diffusaient dans le public, mais, en fait, de telles poursuites sont rares d'abord parce que la preuve de la mauvaise foi du démarcheur est difficile à faire et ensuite parce que lorsque cette preuve est rapportée, l'intervention du démarcheur est généralement de nature à faire apparaître à elle seule la manœuvre frauduleuse caractéristique de l'escroquerie et qu'ainsi l'art. 405 se substitue à l'article 15 de la loi sur les sociétés.

C. Les atteintes au crédit de l'Etat ou au crédit de la Nation.

La loi du 12 février 1924 récemment abrogée et remplacée par la loi du 18 août 1936 punissait de peines sévères les atteintes au crédit de l'Etat. Son article 2 plus particulièrement prononçait une peine de six mois à deux ans de prison et une amende de 5.000 à 50.000 francs contre quiconque aurait, même sans emploi de moyens frauduleux :

« 1° opéré ou tenté d'opérer la baisse des devises nationales dans un but de spéculation;

« 2° provoqué ou tenté de provoquer la vente des titres de rente ou autres effets publics, mis obstacle ou tenté de mettre obstacle à l'achat des dits fonds ou valeurs ou à leur souscription dans un but de dépréciation ».

Cette loi avait donné lieu, dans la mesure où elle faisait du but poursuivi par l'agent un élément du délit, à diverses difficultés d'interprétation¹.

Une certaine jurisprudence, suivie surtout par des tribunaux de première instance, avait spécialement admis que la loi était inapplicable lorsque la dépréciation des effets publics n'apparaissait pas comme un but en soi,

(1) TCHERNOFF. *Traité Dt Fin*, t. II, n° 136 et sq. LABORDE-LACOSTE, *Revue Int. de D. Pénal*, 1926, p. 825.

mais seulement comme un moyen accessoire d'arriver au placement de valeurs mobilières (T. C. Arbois, 19 novembre 1925, G. P. 1926-1-76. — T. C. Libourne, 22 janvier 1926, G. P. 1926-1-380. — T. C. Bordeaux, 13 mars 1925, G. P. 1925-1-600. — T. C. Orléans, 27 octobre 1925, G. P. 1925-2-709).

Cette interprétation, peut-être conforme à la lettre de la loi, était dangereuse, car elle assurait l'impunité aux agissements audacieux de démarcheurs sans scrupules qui, pour placer leur papier, n'hésitaient pas à porter atteinte à la confiance traditionnelle du public français dans les valeurs d'Etat.

Fort heureusement, les Cours d'Appel et surtout la Cour de Cassation s'étaient prononcées en sens inverse, n'hésitant pas à considérer que le prévenu avait agi « dans un but de dépréciation », au sens que la loi attache à ce terme, lorsqu'il s'était proposé de tirer parti de cette dépréciation en déterminant ses clients à lui acheter en remploi les valeurs dont il poursuivait le placement.

(Cass., 11 décembre 1925, G. P. 1926-1-282, S. 1927-1-65, note Laborde-Lacoste. — Cass., 24 juin 1926, G. P. 1926-2-411, D. 1927-1-177, note Henry. — Rennes, 19 janvier 1926, G. P. 1926-1-462. — Besançon, 19 février 1926, G. P. 1926-1-563).

Ces difficultés ne peuvent que disparaître avec la loi nouvelle du 18 août 1936 qui, abrogeant la loi du 12 février 1924 définit et réprime un délit plus large et plus compréhensif que l'ancienne atteinte au crédit de l'Etat, « l'atteinte au crédit de la Nation ».

Est désormais puni de trois mois à deux ans de prison et d'une amende de 1.000 à 10.000 francs quiconque « par des voies ou des moyens quelconques, aura sciemment répandu dans le public des faits faux ou des allégations mensongères de nature à ébranler directement ou indirectement sa confiance dans la solidité de la monnaie, la valeur des fonds d'Etat de toute nature, des fonds des départements et des communes, des éta-

« blissements publics et d'une manière générale de tous
« les organismes où les collectivités précédentes ont une
« participation directe ou indirecte ».

L'article 2 punit des mêmes peines quiconque « aura,
« par des voies et moyens quelconques, incité le public :

« 1° à des retraits de fonds de caisses publiques ou
« des établissements obligés par la loi à effectuer leurs
« versements dans des caisses publiques;

« 2° à la vente de titres de rente ou autres effets pu-
« blics ou l'aura détourné de l'achat ou de la souscrip-
« tion de ceux-ci, que ces provocations aient été suivies
« ou non d'effet. »

Ces textes, qui cessent de faire du but de dépréciation un élément essentiel du délit, sont cette fois sans conteste possible applicables au démarcheur qui dans le désir de placer ses titres incite ses clients à vendre des valeurs d'Etat ou même leur conseille de s'abstenir d'acheter ou de souscrire à ces valeurs.

Mais si le texte nouveau très étudié, très soigneusement rédigé, supprime toute difficulté d'ordre juridique, il n'a pu évidemment porter remède aux difficultés de preuve qui en la matière rendent la répression malaisée et peu efficace. En effet, tout s'est généralement passé sans témoin et lorsque le démarcheur est parti, il ne reste que peu de trace des conseils pernicieux qu'il a donnés.

D. *L'abus de confiance.*

La poursuite en abus de confiance est possible contre le démarcheur lorsque celui-ci détourne au détriment de l'établissement émetteur ou du banquier dont il est le mandataire les fonds dont il devait rendre compte. L'article 408 ne protège pas le public contre les abus du démarchage, mais bien les établissements qui ont recours aux bons offices des démarcheurs. Encore faut-il qu'il y ait, entre le démarcheur et ledit établissement un con-

trat susceptible de s'analyser en un dépôt, ou un mandat, ou l'un quelconque des contrats limitativement énumérés par l'art. 408 du Code Pénal.

Cette condition manque souvent par la raison que le démarcheur, ainsi que nous l'avons précisé, est fréquemment acheteur des titres et les revend à son compte. Dans ce cas, il n'est tenu envers l'établissement émetteur que d'une obligation civile de payer son prix d'acquisition, mais, s'il manque à cette obligation, il n'est pas en délit.

La pratique a trouvé des combinaisons intermédiaires qui, tout en donnant au démarcheur la faculté d'opérer pour son compte, le constitue cependant dépositaire des titres jusqu'au moment où il en paie le prix.

C'est ainsi que pour le placement des titres d'une société industrielle de mauvais aloi, il intervenait, à notre connaissance, entre cette société et les démarcheurs un contrat dit « de dépôt » en vertu duquel le démarcheur devenait pour quelques jours « dépositaire » d'un certain nombre d'obligations; à l'expiration du délai fixé il devait ou restituer les titres ou s'en porter acquéreur au prix convenu à l'avance de 350 francs pour un nominal de 500 fr. Il était dit expressément que cette faculté d'acheter le titre ne faisait pas novation à la qualité de dépositaire qui restait celle du démarcheur jusqu'au moment où il levait son option.

Ces contrats ont permis d'exercer des poursuites en abus de confiance contre ceux de ces démarcheurs qui n'avaient pas rendu compte des titres à eux confiés ou n'en avaient pas payé le prix convenu.

La poursuite en abus de confiance ainsi intentée contre ces démarcheurs se heurte souvent à des difficultés. Généralement, au moment où les poursuites s'engagent, et surtout au moment où elles sont susceptibles d'aboutir devant le tribunal, les titres ont considérablement baissé, parfois même ils ont perdu toute valeur : Il est donc facile au démarcheur qui a indûment disposé des titres à l'époque où ceux-ci avaient une valeur certaine, de s'en procurer de nouveaux à vil prix pour en opérer la restitution.

Cette difficulté est évitée et la répression devient possible, si le contrat en vertu duquel le démarcheur a été mis en possession des titres, désigne ces derniers numéro par numéro. Le défaut de restitution des titres mêmes qui avaient été confiés permet alors la poursuite du chef de l'art. 408.

Une autre difficulté, très fréquente en pratique, provient de l'exception de compte à faire, opposée au plaignant par le démarcheur : celui-ci soutient que des rémunérations lui restent dues à raison des placements qu'il a effectués et, en contre-partie, il exerce un droit de rétention sur les titres ou sur les fonds.

Nous venons de parcourir ainsi les principaux textes de droit commun susceptibles d'être utilisés dans la répression des abus auxquels le démarchage a donné lieu, surtout depuis une date récente. Nous avons montré les insuffisances certaines de cette législation qui laisse sans sanction de nombreux agissements nuisibles à l'épargne. Il faut évidemment voir à notre sens, dans cette insuffisance une des causes essentielles du développement de ces abus. Mais on ne saurait en conclure, comme l'ont fait imprudemment certains, que le démarchage sera nécessairement pernicieux, tant qu'il ne sera pas supprimé. Nous croyons au contraire voir dans ces insuffisances de la législation, un argument de plus en faveur de cette thèse que le démarchage doit être maintenu, pourvu qu'en dehors des textes de droit commun devenus par trop inefficaces, une réglementation rigoureuse et sévère soit instituée. On n'a pas le droit de condamner une profession utile, où les honnêtes gens sont légion, par cela seul que le législateur a été impuissant jusqu'ici à en assurer le fonctionnement régulier et normal.

CHAPITRE IV

EXPOSE DES TRAVAUX LEGISLATIFS ANTERIEURS AU DECRET DU 8 AOUT 1935 ET DES TRAVAUX PREPARATOIRES DU DECRET

Ayant ainsi montré croyons-nous que les abus auxquels le démarchage a donné lieu sont la conséquence d'un défaut total de réglementation et d'une législation répressive insuffisante, nous allons maintenant suivre pas à pas les travaux auxquels le Parlement s'est livré relativement à cette question depuis un certain nombre d'années. Nous allons voir au cours de cette étude naître et s'affronter curieusement les deux tendances contradictoires dont nous avons parlé et dont l'une tenant compte des nécessités du marché français se prononçait pour le maintien du démarchage sous condition d'une réglementation plus ou moins étroite, tandis que l'autre influencée par les conceptions anglaises et aussi semble-t-il par le désir de satisfaire une opinion publique peut-être mal éclairée concluait à sa suppression pure et simple.

Pendant sept ans, à travers les projets et les rapports successifs ces deux conceptions vont tantôt se heurter, tantôt chercher à se concilier jusqu'au décret-loi du 8 août 1935 qui comme on le sait, s'est prononcé pour le maintien du démarchage sous réserve d'une rigoureuse réglementation.

SECTION I. — TRAVAUX DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

Le premier document législatif concernant le démarchage est, à notre connaissance, inclus dans une proposition de loi du 5 décembre 1928 dont les auteurs étaient M. Daladier et ses collègues du groupe radical socialiste de la Chambre des Députés.

Cette proposition de loi, dont on trouve le texte au Journal Officiel, documents parlementaires, Ch. des Députés, n° 862 avait pour objet général la protection de l'épargne et elle envisageait toute une série de mesures à cet effet. Elle traitait de la question du démarchage sous son article 13, inclus dans le titre III relatif à la réglementation de l'exercice de la profession de banquier, et se prononçait pour sa suppression pure et simple :

L'article était ainsi conçu :

« Le démarchage à domicile est interdit; toute infraction est punie d'une peine de 1 mois à 1 an de prison, la pénalité étant portée au double en cas de récidive. »

Quelques jours après, le 8 décembre 1928, une proposition de loi était déposée par MM. Chabrun, Maxence Bibié, Bouësse et plusieurs de leurs collègues du groupe républicain socialiste, en vue de « réprimer la sollicitation clandestine de l'épargne publique et notamment le démarchage à domicile ».

On trouvera le texte de cette proposition de loi qui a été aussitôt renvoyée à l'examen de la commission de législation civile et criminelle, au Journal Officiel, documents parlementaires, Ch. des Députés, n° 898, page 239:

L'exposé des motifs, après avoir énoncé les raisons qui militent en faveur de l'établissement d'une législation protectrice de l'épargne, en présence des actes de déprédation qui vont se renouvelant et s'aggravant d'année en année, précisait que « toutes ces escroqueries sont à base de clandestinité dans la propagande financière »; cette clandestinité, ajoutait le texte, « est traduite spécialement par une pratique de plus en plus généralisée qui con-

« siste pour les émetteurs de vignettes ou les fabricants
« de combinaisons à essaimer sur l'étendue du territoire
« des émissaires connus sous le nom de démarcheurs ».

Suivait alors une peinture fort vivante des agissements des démarcheurs, qui « recrutés le plus souvent au hasard
« des activités inutilisées de la finance en bordure » se répandent « aux quatre points cardinaux de la France » pour « faire l'assaut des familles, couverts par l'esprit
« d'hospitalité et de bon accueil qui anime la majorité
« des foyers français ». Ces démarcheurs « ont une science parfaite de la psychologie de leur victime ». Servis par une « clandestinité dont ils essaient de faire un mystère attirant », ils arrivent à suggestionner leurs victimes comme peut le faire « un charlatan que ne contrôlent plus « le scepticisme ni la police de la rue ». Aussi, l'exposé des motifs allait-il jusqu'à comparer le démarchage à cette forme d'escroquerie classique dont il ne serait qu'une variante : « Le vol à l'américaine ». Après avoir rappelé que les démarcheurs ont été les agents les plus actifs des paniques déchaînées contre le franc, les rédacteurs du document en arrivaient à cette conclusion qu'il n'y aura pas de sécurité pour l'épargne des petites et moyennes gens, tant que « dans l'esprit d'un aventurier
« pourra subsister cette idée qu'il suffit de mobiliser trois
« cents émissaires pour avoir droit de regard dans plusieurs millions de bas de laine ».

Prenant exemple de la législation britannique où la démarchie à domicile venait d'être interdite aux termes d'un des 118 articles du Companies Act, les auteurs du projet proposaient donc un article unique ainsi conçu :

« Toute sollicitation clandestine, c'est-à-dire qui n'est
« faite ni par annonce, ni par affiche, ni par insertion
« dans la presse ou réclame dans un endroit public, en
« vue d'obtenir des souscriptions en faveur de sociétés,
« entreprises commerciales ou tous autres emplois collectifs de capitaux, est punie des peines prévues à l'article 405 du code pénal même si les éléments du délit
« d'escroquerie ne sont pas réunis. »

Le texte déclarait les circonstances atténuantes inapplicables lorsque la clandestinité a consisté « dans l'envoi « de lettres, même ouvertes, si l'enveloppe ne porte aucune indication », ou « en démarchage effectué à domicile par des personnes rétribuées ou non par les entreprises dont elles placent les titres ».

Une exception à l'interdiction n'était prévue que pour la formation des sociétés créées en vue de l'exécution des lois sociales et dont le fonctionnement est subordonné à l'approbation gouvernementale.

Mais dans ce cas, aux termes d'un amendement déposé le 11 janvier 1929 par M. Coutel (annexe n° 898), « les démarcheurs délégués des sociétés susnommées, lorsqu'ils seraient appointés au fixe ou à la commission, devraient être munis de la carte d'identité des voyageurs prévue par la loi du 8 octobre 1919.

A peine cette proposition de loi, qui n'était pas, apparaît-il, des mieux étudiées, était-elle déposée, qu'un nouveau texte était présenté par MM. Pezet, Autier, Bahier et plusieurs autres députés appartenant au groupe dit « démocrate populaire ».

Cette proposition, d'inspiration libérale, dont on trouve le texte en annexe à la séance de la Chambre du 29 décembre 1928, J. O., annexe 1018, p. 360, tendait elle aussi, si l'on s'en rapporte à son titre à « l'interdiction du démarchage financier ».

L'exposé des motifs moins vivant, moins imagé que celui de M. Chabrun, était par contre plus documenté et mieux étudié. Il rappelait qu'après chacun des scandales financiers qui avaient le plus profondément troublé l'opinion publique, krach de l'Union générale, Affaire Humbert, Affaire Rochette, le Gouvernement et le Parlement s'étaient émus et avaient voulu faire « quelque chose ». Des textes tendant à la protection de l'épargne avaient été élaborés et mis en discussion. Malheureusement, à chaque reprise, une fois l'émotion générale passée, d'autres problèmes étaient venus retenir l'attention de la Chambre et

la législation protectrice de l'épargne était restée ce qu'elle était.

L'exposé reconnaissait d'ailleurs les difficultés du problème puisque toute réglementation risque de porter atteinte à « l'initiative, à l'audace, à l'esprit d'entreprise » qui doivent conserver dans la multiplication des richesses leur place nécessaire, et que l'excès de réglementation risque d'aboutir « à des résultats diamétralement opposés au but recherché ».

Cependant, disait le projet, l'épargne doit être « protégée et défendue contre sa propre ignorance et sa naturelle honnêteté ». Cette protection doit être l'œuvre de l'épargne elle-même qui doit s'instruire et s'éduquer et elle doit être l'œuvre aussi de ceux mêmes dont la profession est de faire commerce avec l'épargne, qui doivent s'organiser de telle façon que leur bon renom n'ait pas à pâtir « du contact d'intermédiaires marrons et de financiers douteux ».

Education du public d'une part, organisation de la profession d'autre part, tels étaient donc pour les rédacteurs du projet, les seuls vrais remèdes « atteignant le mal dans la racine ».

Mais ces remèdes sont œuvre de longue haleine, et en attendant le mal se développe et s'amplifie. Il faut donc que les pouvoirs publics interviennent et qu'ils exercent sans retard une action à la fois préventive et répressive dont la justification se trouve dans la parole de Lacordaire : « Entre le fort et le faible, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit ».

Les auteurs de la proposition précisaient alors que l'intervention la plus efficace des pouvoirs publics en vue d'assurer la protection de l'épargne consistait dans la suppression du démarchage. Ils rappelaient que tour à tour l'Allemagne et l'Angleterre s'étaient engagées dans cette voie et en définitive ils concluaient par une proposition rédigée en cinq articles :

L'article 1^{er} interdisait le démarchage financier en précisant que par démarchage il faut entendre le colportage

d'actions, d'obligations de bons, de parts, de titres de tous ordres, au domicile privé des particuliers.

L'article 2 spécifiait que toutes opérations sur les titres mobiliers « doivent avoir lieu dans les locaux commerciaux réservés à des opérations bancaires » et interdisait en particulier toutes transactions financières effectuées dans les lieux publics tels que cafés, hôtels, etc...

L'article 3 précisait que « le démarchage constitue par lui-même la manœuvre frauduleuse réprimée par l'article 405 du Code Pénal, sans que la preuve de la bonne foi du démarcheur puisse être admise. » Il permettait ainsi de déclarer coupable d'escroquerie tout banquier ou tout dirigeant de société qui pour placer du titre aurait recours au démarchage.

L'article 4 punissait des mêmes peines le démarcheur lui-même.

Enfin l'article 5 déclarait l'article 405 applicable dans les mêmes conditions « aux commerçants qui facilitent l'action des démarcheurs en les accueillant dans des locaux ouverts au public. »

Sans faire ici un examen critique du texte il importe de noter que les auteurs de la proposition faisaient sans s'en douter, semble-t-il, une distinction qui par la suite devait prendre une place importante dans les préoccupations du législateur, la distinction entre le colporteur, qui est porteur des titres qu'il s'efforce de répandre dans la clientèle, et le simple démarcheur qui vient vanter les mérites d'une valeur et s'efforce de provoquer des ordres sans participer au marché et sans délivrer immédiatement les titres. Croyant atteindre le démarchage en général, ils n'atteignaient en réalité que le colportage et laissaient le démarcheur proprement dit agir en pleine sécurité à l'abri de toute réglementation.

A la même époque, le 10 janvier 1929, une importante proposition de loi tendant à « protéger l'épargne et à organiser le crédit » était déposée sur le bureau de la chambre par M. Vincent Auriol et ses collègues du groupe socialiste S. F. I. O. Nous ne pouvons analyser ici cet im-

portant document publié au Journal Officiel, documents parlementaires, Chambre des députés, n° 1046 et qui, précédé d'un exposé des motifs particulièrement intéressant, traitait d'un ensemble de mesures destinées à assurer la protection de l'épargne. Nous précisons seulement que ce document, dans son article 56, formulait à son tour l'interdiction du démarchage financier défini comme suit : « l'offre d'achat, de vente ou d'échange d'actions, d'obligations ou titres quelconques, au domicile des particuliers, ou dans les lieux publics (cafés, hôtels, restaurants, débits de boissons, etc...). (On notera encore que cette définition atteignait plutôt le colportage que le démarchage proprement dit).

Dans son ensemble, le texte des socialistes s'apparentait de près la proposition des démocrates populaires :

L'article 57 précisait que « toutes opérations sur titres ne pourraient avoir lieu que dans les locaux commerciaux réservés aux opérations bancaires. »

L'article 58 énonçait les sanctions pénales encourues. Il faisait du démarchage « la manœuvre frauduleuse réprimée par l'article 405 du code pénal » et rendait applicables au démarcheur les peines prévues par cet article, sans que le démarcheur puisse exciper de sa bonne foi.

L'article 59 étendait les mêmes pénalités « aux administrateurs, directeurs, gérants ou représentants légaux des sociétés utilisant des démarcheurs, s'il est prouvé que ceux-ci ont agi sur instruction des dirigeants précités.

L'article 60 ajoutait que les mêmes peines pouvaient être appliquées aux commerçants, logeurs, restaurateurs, etc., qui auront facilité l'action du démarcheur en l'accueillant, sauf à eux à prouver que leur bonne foi a été surprise quant à la qualité de celui qu'ils ont hébergé.

Enfin, l'article 61 exceptait des prohibitions envisagées « les agents des compagnies d'assurances dont l'objet exclusif est de garantir les risques d'incendie, de décès, d'accidents, de maladies, de vols, de grêle, de mortalité du bétail, des calamités agricoles maritimes ou autres. »

A peine ces diverses propositions de loi d'initiative parlementaire, toutes favorables à la suppression du démarchage étaient-elles déposées, que le Gouvernement prenait position à son tour et présentait le 22 janvier 1929 un projet de loi « tendant à réglementer le démarchage », dont on trouvera le texte en annexe à la séance de la Chambre du 22 janvier 1929, 14^e législature, n^o 1125.

Ce projet de loi portait les signatures de MM. Doumergue, Président de la République; Raymond Poincaré, Président du Conseil; Barthou, Garde des Sceaux; Chéron, Ministre des Finances; Bonnefous, Ministre du Commerce et Tardieu, Ministre de l'Intérieur.

Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement rappelait qu'un autre projet de loi avait été récemment déposé dans le but d'interdire la profession de banquier aux individus frappés de certaines condamnations et aux faillis non réhabilités (ce projet est devenu par la suite la loi du 19 juin 1930). Les mesures proposées concernant le démarchage étaient présentées comme étant en quelque sorte le corollaire de ce projet de loi.

L'exposé rappelait les « dangers réels » que les démarcheurs font souvent courir à l'épargne.

« Des individus sans scrupules et ne présentant aucune « garantie de moralité abusent le public et spécialement « les populations rurales, en faisant miroiter à leurs yeux « le bénéfice que peut procurer l'achat de telle ou telle « valeur, alors qu'il s'agit en réalité d'affaires sans aucune « surface et vouées à un échec certain. »

Le Gouvernement se demandait alors s'il ne conviendrait pas, devant ces abus, de supprimer purement et simplement le démarchage ainsi que le Parlement Anglais venait de le faire et que le proposaient les projets d'initiative parlementaire.

Mais, il écartait cette mesure qu'il jugeait trop radicale et se prononçait pour une simple réglementation reconnaissant, il est vrai, que « cette réglementation n'arriverait « pas à supprimer complètement les abus. Il faut en effet

« que le public fasse son éducation et personne ne peut
« le protéger d'une façon absolue contre les conséquences
« de ses imprudences. »

Les raisons pour lesquelles le Gouvernement se prononçait contre la suppression pure et simple étaient des raisons d'ordre économique auxquelles se mêlaient des considérations de politique financière : Le démarchage était nécessaire au succès des émissions intéressant l'Etat et les collectivités publiques : voici d'ailleurs le passage de l'exposé des motifs qui énonce et précise ces raisons fort judicieuses.

« A l'encontre de la plupart des autres nations, notre
« pays compte une classe moyenne très nombreuse faite
« de petits épargnants agriculteurs ou rentiers dont les
« connaissances financières sont restreintes. Il est souvent
« nécessaire que cette clientèle soit éclairée et, en raison
« des habitudes du paysan français qui ne s'adresse pas
« volontiers au guichet des banques, elle ne peut souvent
« l'être que par des démarches à domicile. En outre, alors
« qu'en Angleterre la plupart des opérations sont réglées
« par virement ou par remise de chèques, en France, la
« clientèle préfère recourir aux signes monétaires. Elle est
« ainsi tentée de conserver en sa possession et sans les
« faire fructifier des sommes en espèces parfois impor-
« tantes qui resteraient improductives si des représentants
« des établissements de crédit ne se rendaient à domicile,
« souvent même sur la demande des épargnants, pour con-
« seiller le placement de ces sommes. Il paraît indéniable
« que sans le démarchage les émissions intéressant l'Etat
« les collectivités publiques et les entreprises dont la pros-
« périté est étroitement liée à l'essor économique du pays,
« n'auraient pas obtenu le succès qui les a caractérisées ».

L'exposé des motifs commentait alors les principales dispositions du projet dont l'objet était triple :

1^o Entourer de certaines garanties l'exercice de la profession de démarcheur.

2^o Interdire le placement par voie de démarchage aux

banques qui ne paraissent pas offrir les garanties nécessaires.

3° Limiter les catégories des valeurs qui peuvent être placées dans le public par l'intermédiaire des démarcheurs.

Sur le premier point, les dispositions du projet, dont nous ne croyons devoir donner ici qu'une brève analyse, étaient les suivantes :

a) Les démarcheurs seraient soumis aux conditions de capacité prévues dans le projet de loi sur l'exercice de la profession de banquier, en sorte que l'exercice de la profession en serait interdit à divers condamnés de droit commun et aux faillis non réhabilités (art. 5 du projet).

b) Les démarcheurs devraient être obligatoirement rattachés à une banque, et à cet effet, ils devraient justifier de la possession d'une carte d'identité délivrée par les banquiers qui recourent à leurs offices (art. 5).

c) Les démarcheurs devraient tenir un répertoire sur lequel ils inscriraient au jour le jour leurs opérations (art. 7).

Sur le deuxième point, seuls les banquiers justifiant depuis deux ans de l'exercice de leur profession et ayant donc ainsi fait leurs preuves pourraient avoir recours au placement des valeurs mobilières par la voie du démarchage (art. 4). Encore devraient-ils (art. 6) déclarer à l'autorité préfectorale les noms et adresses des démarcheurs.

Sur le troisième point, le démarchage, s'il n'était pas supprimé, était tout au moins interdit en ce qui concerne les opérations qui sont les plus dangereuses pour l'épargne parce que le public y est le moins initié.

D'une part, le démarchage ne pouvait porter sur les titres émis par des sociétés n'ayant pas fait approuver au moins deux bilans annuels par les assemblées ordinaires de leurs actionnaires (art. 2, § 1); en effet dit l'exposé des motifs, « ces titres sont ceux qui offrent le plus d'aléas » pour la petite épargne ».

D'autre part, la même interdiction frappait le placement des parts bénéficiaires et des parts de fondateurs « sur lesquelles la spéculation a été particulièrement ac-

tive » et le placement des actions non libérées de sociétés n'ayant pas cinq ans d'existence, « en raison du risque « que peut faire courir à l'épargnant l'appel brusqué de « la partie du capital non versée » (art. 2, § 2 et 3).

Enfin, l'interdiction concernait également le démarchage en vue de participations financières ou en vue d'opérations à terme aux bourses de marchandises, soit en France, soit à l'étranger (art. 3).

« Il serait superflu, dit l'exposé, d'insister sur les dangers que ces opérations peuvent faire courir à l'épargne ».

Toutes ces dispositions étaient assorties de sanctions pénales sévères (généralement celles de l'escroquerie).

En outre, une responsabilité civile fort rigoureuse et exorbitante du droit commun était organisée, « le banquier étant présumé responsable de tous les actes et « agissements de ses démarcheurs sauf preuve qu'il a « ignoré et n'a pu empêcher les fautes commises par ses « mandataires ».

Dans l'ensemble, ce projet marquait un effort très sérieux. Sans doute, négligeait-il totalement tout un aspect de la question : le rôle du démarcheur considéré comme agent de publicité. (Nous verrons que par la suite, les projets du Sénat devaient s'occuper dans une certaine mesure de cette question en réglementant notamment les conditions dans lesquelles les démarcheurs peuvent distribuer les prospectus ou notices à l'appui de leurs démonstrations orales).

Sans doute encore ce projet, loin de distinguer entre le démarchage et le colportage s'efforçait-il au contraire de réunir dans une réglementation commune ces deux formes de sollicitation financière.

Il n'en est pas moins vrai que des règles précises étaient énoncées et proposées et que ces règles s'efforçaient, malgré leur sévérité, de tenir compte des conditions économiques et financières du marché français.

Selon les modalités de la procédure parlementaire, le projet dont nous venons de dégager les grandes lignes a été transmis à la commission de législation civile et cri-

minelle de la Chambre qui en a donc été saisie en même temps que des propositions d'initiative parlementaire dont nous avons également fait l'exposé.

Au même moment, la question était étudiée par divers organismes intéressés à la question et nous citerons particulièrement sur ce point les travaux de la commission de législation de la Chambre de Commerce de Paris (rapport de M. Brizon, Séance du 1^{er} mai 1929).

La Chambre de Commerce s'est nettement prononcée contre la suppression du démarchage et elle a émis un vœu favorable à son maintien sous réserve d'une réglementation appropriée : Encore a-t-il paru à cette importante et docte compagnie que le projet du gouvernement était trop restrictif et elle a émis l'avis que la réglementation adoptée devrait être plus libérale :

Voici d'ailleurs le texte même de sa délibération :

« La Chambre de Commerce, considérant que la réglementation du service de démarchage peut être envisagée, émet le vœu :

« Que les propositions de MM. Daladier, Pezet et Chabrun soient repoussées et que le projet de loi déposé par le Gouvernement soit adopté mais avec les réserves suivantes :

« L'article 2 serait modifié; seule l'interdiction du démarchage pour les parts bénéficiaires ou de fondateur serait maintenue, mais limitée toutefois aux titres de sociétés n'ayant pas encore fait approuver deux bilans annuels.

« L'interdiction résultant de l'article 3 pour les participations financières et les bourses de marchandises serait supprimée.

« L'article 6 serait modifié : la banque se bornerait à l'inscription sur un registre tenu à la disposition de l'autorité, du nom des démarcheurs à qui sera délivrée une carte;

« L'article 7 ayant trait au répertoire des opérations

« de placement effectuées par des démarcheurs serait sup-
« primé;

« L'article 8 serait modifié. Ce n'est point aux banques
« qu'il appartiendrait de faire la preuve qu'elles n'ont pu
« empêcher les fautes commises par leurs mandataires,
« mais bien aux clients que ce soin incomberait, confor-
« mément, du reste, aux principes de notre législation.

Après un examen approfondi de la question et des textes d'inspiration diverse qui lui étaient ainsi soumis, la commission de législation civile et criminelle de la Chambre s'est ralliée au maintien du démarchage sous réserve d'une stricte réglementation.

C'est à la date du 23 janvier 1930 que M. Bonnevey a déposé le rapport dont il était chargé et dont on trouvera le texte en annexe à la 2^e séance de la Chambre du 26 janvier 1930 (n° 2786).

Après avoir en termes heureux montré comment le démarchage doit nécessairement compléter la publicité écrite afin d'obtenir des petits épargnants l'adhésion à des souscriptions publiques ou l'acquisition de valeurs nouvelles, ce rapport montre tout de suite les dangers du démarchage.

« Si le solliciteur de ces épargnants est un honnête
« homme et si le papier qu'il offre est de qualité, son ac-
« tion est utile et bienfaisante. Il sert ses clients en leur as-
« surant un profit; il sert la Société en remettant en cir-
« culation, en vue de la création d'entreprises nouvelles
« des capitaux qui demeuraient thésaurisés sous la forme
« de signes monétaires improductifs. Mais, par contre, si
« le démarcheur est un aigrefin désireux de s'emparer du
« bien des gens simples ou naïfs, ou un de ces insoucients
« trop nombreux qui placent n'importe quoi sans examen
« ni étude préalable des affaires, ne cherchant qu'à réa-
« liser en un temps aussi limité que possible, le plus gros
« chiffre de commissions, alors la sollicitation verbale à
« domicile est un danger public auquel on ne saurait lais-

« ser exposer sans protection les épargnants inexpérimentés ».

Alors se pose pour le rapporteur, la question de savoir si l'on doit « interdire radicalement le démarchage à « domicile » ainsi que proposaient de le faire les projets Chabrun et Pezet, ou seulement « le réglementer comme le propose le Gouvernement ».

Le rapporteur énonce aussitôt que « la différence qu'il « a soulignée entre le démarchage utile et le démarchage « criminel ou imprudent répond à la question ». La commission se range donc « en principe » à l'avis du gouvernement et propose « un système de réglementation du démarchage et non sa suppression pure et simple ». Le rapporteur compare encore le marché français aux marchés étrangers, notamment au marché anglais et nous extrayons notamment, à l'appui des considérations que nous avons développées en tête de cet ouvrage la phrase suivante : « En France, les habitudes de thésaurisation de « certaines catégories de petits épargnants, les grandes « opérations imminentes de conversion des rentes françaises, l'abondance actuelle des signes monétaires, « l'amortissement massif opéré par l'État qui remet en « circulation des capitaux considérables, tout cela justifie « le maintien de la pratique du démarchage à domicile, en « même temps que tout cela rend plus urgente la nécessité « de sa réglementation. »

Suit alors, avec des commentaires appropriés le texte du projet définitif, assez sensiblement analogue, quoique plus sévère au projet gouvernemental.

La réglementation est également envisagée sous un triple point de vue :

1° L'exercice de la profession de démarcheur est entourée de garanties : Le démarcheur doit remplir les mêmes conditions de capacité que le banquier, conformément au projet de loi qui était alors voté par la Chambre et restait en suspens devant le Sénat; il ne peut exercer sa profession s'il a été précédemment condamné pour certains délits de droit commun ou s'il est failli non réhabi-

lité (art. 5 du projet). Le démarcheur doit être muni d'une carte d'identité à lui délivrée par le banquier qui l'emploie; enfin il doit tenir un répertoire dans les conditions prévues à l'article 7 du projet gouvernemental.

2° Les seuls banquiers pouvant employer des démarcheurs sont ceux qui exercent depuis au moins deux ans; sur ce point, le projet est conforme au projet gouvernemental (art. 4). Le banquier qui recourt au démarchage est astreint à une déclaration qui doit être faite non à la Préfecture comme le prévoyait le texte initial, mais au parquet du procureur de la République qui est mieux à même de procéder aux vérifications prévues touchant les antécédents des démarcheurs que le banquier se propose d'employer.

3° Enfin la commission a, comme le gouvernement, voulu soustraire à la pratique du démarchage certains placements mobiliers. C'est ici que la commission cherche à faire œuvre vraiment nouvelle. Avec le projet gouvernemental « la limitation était négative »; en principe, tout placement était permis sauf les cas exceptionnels et rigoureusement délimités pour lesquels le démarchage était expressément exclu. Avec le projet de la commission, la limitation est « positive ». Une interdiction générale demeure à la base de la réglementation et les cas dans lesquels il peut être recouru au démarchage sont limitativement énumérés. Ainsi seuls pourront être placés par le moyen du démarchage les titres qui « soit par la qualité « de leurs émetteurs, soit par l'utilité publique des entreprises émettrices, soit enfin par le contrôle préalable « qu'ont subi les sociétés émettrices, paraissent justifier « une exception à la règle d'interdiction générale. »

Les valeurs dont le placement est ainsi permis au démarchage sont les suivantes :

1° Les valeurs mobilières émises ou garanties par l'Etat Français, les départements, communes, syndicats de départements ou de communes, colonies, pays placés sous le protectorat français, établissements publics ou d'utilité publique.

2° Celles émises par des entreprises ayant fait l'objet d'une concession ou recevant à raison de leur qualité d'utilité publique des subventions de l'une des collectivités ci-dessus désignées (entreprises d'électricité, gaz, eaux, chemins de fer, etc...).

3° Celles émises par des sociétés dont les actions ont fait l'objet d'une admission régulière à un marché public organisé par une bourse française des valeurs.

Ainsi, en ce qui concerne les valeurs émises par des sociétés privées, le critérium est l'admission à la bourse, soit au parquet, soit en coulisse. Seules les sociétés dont les actions sont ainsi cotées pourront recourir au démarchage pour le placement des valeurs qu'elles émettent. Les titres émis par les sociétés dont les actions ne sont pas cotées ne peuvent être placés par la voie du démarchage, à moins qu'il ne s'agisse d'établissements visés sous les deux paragraphes précédents (valeurs officielles ou valeurs d'entreprises d'intérêt public). La conséquence est que le placement dans le public par la voie du démarchage des titres d'entreprises nouvelles est interdit.

La commission remarque que les actions des sociétés commerciales ne sont admises au marché officiel et même aux cotes de la coulisse qu'après des études préalables auxquelles procèdent la Compagnie des agents de change et le syndicat des banquiers en valeurs au comptant ou à terme. Si même il s'agit de valeurs étrangères l'autorisation du Ministre des Finances est exigée. Il y a là des garanties de sécurité permettant « d'envisager favorablement le placement des titres nouveaux que ces sociétés entreprendraient d'émettre ».

D'autre part, le projet maintient dans son article 3 la disposition du projet gouvernemental interdisant le démarchage en vue de participations financières.

Voici sur ce point, les termes très nets, très explicites du rapport :

« La forme la plus récente et aussi la plus ingénieuse
« de l'escroquerie est celle de la constitution de syndicats
« financiers ayant pour objet l'achat de valeurs mobilières,

« ou la spéculation sur ces valeurs. Dans cette combinai-
« son rendue célèbre par une affaire récente tout demeure
« mystérieux : les valeurs mises en commun, les partici-
« pants, la nature des opérations. Le souscripteur s'engage
« à ne demander ni comptes ni justification. De temps à
« autre on lui annonce qu'il a réalisé des bénéfices; on
« ne les lui verse pas; on les inscrit à son compte; mais on
« l'engage par la proclamation de résultats merveilleux
« à souscrire indéfiniment de nouvelles parts de plus en
« plus productives. Jeu ou escroquerie sont à la base de
« la plupart de ces opérations ».

« Les ravages que des démarcheurs grassement rému-
« nérés ont causé récemment dans l'épargne publique de
« certaines régions nous ont amené à interdire d'une
« façon absolue toute sollicitation à domicile pour la
« souscription de contrats de ce genre.

« En cela nous sommes d'accord avec le projet du Gou-
« vernement dont nous avons seulement précisé le texte... »

Par contre, la commission écarte l'interdiction gou-
vernementale concernant les opérations à terme. Si en
effet les opérations à terme sur les bourses de marchan-
dises doivent être réglementées, c'est par un projet de loi
spécial et non dans un projet ayant exclusivement trait
à la réglementation du démarchage bancaire.

Comme l'avait fait le projet gouvernemental, la res-
ponsabilité pénale et civile est précisée dans un article 8.

La responsabilité pénale est constituée par des sanc-
tions qui sont généralement celles de l'article 405 du C. P.

Quant à la responsabilité civile, elle fait l'objet d'une
disposition plus acceptable au point de vue juridique que
dans le projet gouvernemental : Le démarcheur est consi-
déré comme l'employé pur et simple du banquier qui
l'emploie et, en conséquence les banquiers sont civilement
responsables dans les termes de l'article 1384, § 5 du Code
Civil, du dommage causé par les actes de leurs démar-
cheurs.

De plus, une action en nullité décennale est prévue
dans le cas où le démarcheur aurait placé des valeurs

non autorisées. Cette nullité est purement relative. Elle ne peut être invoquée que par l'acquéreur, victime du placement ou ses ayants cause même à titre particulier (art. 8).

Avant d'être soumis à l'examen de la chambre, le projet Bonnevey a été communiqué à la commission des finances qui a chargé M. Antonelli de formuler ses observations.

Le rapport de M. Antonelli figure au Journal Officiel en annexe au procès-verbal de la 2^e séance de la Chambre du 11 mars 1930 sous le n^o 2984. Ce rapport très étudié témoigne d'un remarquable esprit d'analyse.

Le rapport tient tout d'abord à préciser qu'une distinction essentielle doit être faite entre le colportage et le démarchage proprement dit. Cette distinction n'a pas été nettement aperçue par les auteurs des propositions dont la Chambre a été saisie. M. Antonelli est le premier à la faire explicitement :

« On peut dire que toute personne qui, de manière
« habituelle ou exceptionnelle se rend au domicile des
« particuliers ou dans des lieux publics pour solliciter
« l'épargne ou conseiller l'achat ou la vente de valeurs
« mobilières, françaises ou étrangères, contre règlement
« immédiat, titres ou espèces, fait du colportage de titres.

« Par contre, toute personne qui, de manière habituelle
« ou exceptionnelle, se rend au domicile des particuliers
« pour solliciter l'épargne ou conseiller l'achat ou la
« vente de valeurs mobilières françaises ou étrangères
« sans intervenir personnellement dans la livraison et le
« règlement des opérations, toutes les affaires traitées par
« le démarcheur, sans aucun engagement définitif des
« parties, devant être réglées au siège de la banque ou
« par correspondance avec celle-ci, fait du démarchage à
« domicile. »

Cette distinction établie, M. Antonelli précise :

« Autant le colportage de titres sous quelque forme

« qu'il se présente, offre de dangers et s'apparente à l'es-
« croquerie, autant le démarchage, pratiqué honnêtement,
« peut et doit être encouragé. »

Cette distinction que la commission de la Chambre, nous allons le voir, n'adoptera pas, deviendra par la suite, après les travaux du Sénat, la base de la réglementation actuelle.

Le rapporteur ayant ainsi posé le principe que le démarchage pratiqué honnêtement doit être « encouragé » rappelle que le démarchage à domicile a d'abord été créé par les grandes banques de dépôt pour atteindre la clientèle locale et concurrencer les banques locales, dans des opérations de placement intéressant l'épargne populaire.

Mais par la suite la politique de l'épargne a évolué. Les grandes banques négligeant les affaires locales ont dirigé l'épargne publique vers les placements de fonds publics, les grandes entreprises nationales et internationales, les opérations capitalistes de grande envergure. Elles ont ainsi contribué à développer dans la clientèle le goût du jeu et de la spéculation.

Dans de telles conditions, le projet de la commission en proposant dans un article 2 de limiter le démarchage au placement des fonds publics, des titres des entreprises subventionnées ou des sociétés dont les valeurs sont cotées, va favoriser les grands établissements de crédit au détriment des banquiers locaux, les grandes entreprises capitalistes au détriment des commerçants, industriels ou financiers locaux.

« Si le démarchage était complètement interdit ou seulement autorisé pour certaines valeurs, ce qui reviendrait à ne l'autoriser que pour les grands établissements de crédit, ces derniers seuls pourraient dorénavant placer des titres dans le public et leur puissance économique s'en trouverait renforcée. Est-ce ce que l'on désire en proposant une législation contre le démarchage ? Nous ne le pensons pas. »

En définitive, passant à l'examen des articles du projet,

M. Antonelli propose de modifier l'article premier en y insérant l'interdiction pure et simple du colportage.

Il demande la suppression de l'article 2 dans la mesure où ce texte a prétendu limiter au placement des titres d'Etat ou des titres cotés le démarchage proprement dit, « cet article consacrant en fait le monopole du démarchage pour les grands établissements de crédit. » Il précise d'ailleurs que l'admission d'un titre à la cote n'est pas un critérium de sa valeur, ajoutant que « les grandes « escroqueries qui ont défrayé la chronique des tribunaux « dans ces dernières années ont été organisées autour de « titres de cette sorte. » De nombreuses sociétés, surtout locales peuvent être parfaitement saines sans que leurs actions aient fait l'objet d'une admission à la bourse.

Enfin, M. Antonelli termine sur quelques critiques de détail demandant notamment — ce qui n'est peut-être pas très heureux — que la carte imposée au démarcheur soit délivrée non par un banquier, mais par l'Administration.

A la suite de ce rapport, saisie par ailleurs d'observations de M. le Ministre des Finances et également d'observations présentées par divers banquiers de province, la commission de législation civile et criminelle a retouché son projet primitif. Aussi bien ce projet, inscrit à l'ordre du jour de la Chambre du 27 mars 1930 sous réserve qu'il n'y aurait aucun débat avait-il été retiré sur l'opposition de M. Baudoin-Buquet, motivée sur ce qu'il ne faisait « aucune distinction entre le démarchage et le colportage et « sur ce que la carte professionnelle devrait être délivrée « non par le banquier mais par l'Administration. »

La Commission n'a pas cru devoir adopter intégralement les conclusions de M. Antonelli et elle s'est notamment refusée à faire une distinction entre colportage et démarchage.

Dans son rapport supplémentaire que l'on trouvera en annexe au P. V. de la Séance de la Chambre du 16 avril 1930, 14^e législature, n^o 3283, M. Bonnevey a expliqué que

créer une telle distinction serait « ne rien faire d'efficace » car il serait trop facile de tourner l'interdiction du colportage si le démarchage était libre. La législation allemande ne s'y est d'ailleurs pas trompée, elle a assimilé le colportage et le démarchage et elle a interdit l'un et l'autre. La commission française se borne à réglementer l'un et l'autre.

En ce qui concerne la carte du démarcheur, le rapporteur maintient que cette carte doit être délivrée par le banquier. Décider que la carte serait délivrée par l'Administration aurait un double inconvénient :

1° de faire du démarcheur un agent presque officiel dont l'action sur les capitalistes serait de ce fait accrue : (On voit très bien d'ici le démarcheur se présentant en disant « Je suis le démarcheur officiellement accrédité par la Préfecture pour vous proposer telle ou telle valeur »).

2° de permettre au banquier employeur d'esquiver les responsabilités civiles que le projet cherche à lui imposer.

Restent les critiques formulées par M. Antonelli et par les banquiers de province sur l'article 2 qui limite les catégories de valeurs susceptibles d'être l'objet d'un démarchage.

Sur ce point, la Commission se rend aux raisons formulées par ceux qui critiquent son projet. Elle reconnaît que la limitation favoriserait les grandes banques au détriment des banques locales, le gros capitalisme au détriment des petites affaires régionales. Elle reconnaît aussi que la cotation d'une valeur n'est pas une garantie de sa solidité. En conséquence, la commission supprime purement et simplement l'article 2.

Le reste du projet est peu modifié. Signalons cependant que l'article 3 devenu l'article 2 relatif au démarchage en vue de participations ou syndicats financiers est modifiée, sur la demande du Ministre des Finances, de manière à ne pas gêner la constitution des syndicats de défense des valeurs mobilières et que d'autre part le délai d'ancienneté exige des banques qui veulent se livrer au démarchage est porté à cinq ans.

C'est dans cet état que le projet Bonnevey a été soumis à l'examen de la Chambre qui l'a adopté sans débats dans sa séance du 24 mars 1931.

SECTION II. — TRAVAUX DU SÉNAT.

Le projet de loi ainsi voté a été transmis au Sénat où, on doit constater qu'en dépit de l'urgence que, de l'aveu général, présentait le problème de la défense de l'épargne, il a selon l'expression consacrée, dormi dans les cartons pendant plusieurs années.

Regrettable exemple des lenteurs du travail au sein de la haute Assemblée.

Il est vrai que, dès avant le vote par la Chambre du projet Bonnevey était intervenue la promulgation de la loi du 10 février 1931 sur les sociétés d'assurances, d'épargne et de capitalisation.

Cette loi contenait sur le démarchage organisé par ces sociétés, des dispositions intéressantes dont nous ferons ci-dessous une étude et elle atténuait ainsi les abus du démarchage dans un domaine où ses inconvénients étaient tout particulièrement graves.

Mais, spéciale aux sociétés d'assurances d'épargne ou de capitalisation, elle laissait entièrement hors de ses prévisions le démarchage bancaire.

C'est seulement à la date du 17 mai 1934, soit trois années environ après avoir été saisie de la question que la commission sénatoriale, présidée par M. Lugol a enfin établi son projet sous la plume de M. Edmond Leblanc.

Ce projet que l'on trouvera en annexe au procès-verbal de la séance du 17 mai 1934, n° 294, diffère à plusieurs égards du projet Bonnevey et il s'efforce en adoptant les solutions de M. Antonelli de régler le démarchage d'une manière plus libérale. En premier lieu, il distingue le démarchage et le colportage : le colporteur « c'est celui » qui se rend au domicile des particuliers ou dans les

« lieux publics pour offrir ou acheter des valeurs immobilières contre règlement immédiat, soit en valeurs, soit en « argent » (art. 2 du projet). Son action est tout particulièrement dangereuse et selon l'expression de M. Antonelli « s'apparente bien souvent à l'escroquerie ». Il offre, nous dit M. Leblanc « des papiers sans valeur en échange « d'excellents titres ». Le colportage doit donc être interdit quelque que soit la forme sous laquelle il est pratiqué, que le règlement ait lieu en espèces ou en titres.

Au contraire, le démarcheur sollicite l'épargne en conseillant l'achat de valeurs mobilières, sans intervenir personnellement dans le règlement des opérations et sans qu'il y ait engagement définitif du souscripteur ou de l'acquéreur éventuel. Il est essentiellement un agent de publicité; son intervention n'est pas nécessairement malhonorable et elle peut s'exercer en faveur de sociétés sérieuses. Il sert alors les intérêts généraux du pays en favorisant la circulation de capitaux qui demeureraient thésaurisés ou improductifs. Il n'y a donc pas lieu, en France du moins, de le supprimer, il suffit de réglementer son activité.

D'autre part, le projet sénatorial supprime toute distinction entre les valeurs pour le placement desquels le démarchage est autorisé.

On se souvient qu'après l'intervention de M. Antonelli, la commission de la chambre et la chambre elle-même n'avaient plus interdit à ce point de vue que le démarchage « en vue de participations financières, soit en France, soit à l'étranger » (article 2 du texte de la Chambre).

Le projet sénatorial écarte cette restriction, estimant que, dans un pays où le démarchage est autorisé, il n'y a pas lieu de faire une distinction quelconque entre les titres pouvant donner lieu à démarchage, d'autant que la loi pourrait être trop facilement tournée.

Enfin, en ce qui concerne les conditions exigées soit des démarcheurs eux-mêmes pour exercer leur profession, soit des banquiers pour recourir au démarchage, le texte de la Chambre est largement atténué. La Chambre avait décidé que seuls les banquiers en fonctions depuis cinq ans

pourraient utiliser des démarcheurs. La commission sénatoriale supprime cette restriction dont la conséquence, dit-elle, serait d'interdire la création de toute nouvelle banque ayant comme objet principal le placement des titres, puisque pendant cinq ans elle ne pourrait atteindre le but pour lequel elle aurait précisément été créée. Les formalités relatives à la déclaration exigée du banquier qui recourt aux offices de démarcheurs sont atténuées, le délai ramené à trois jours, les pénalités encourues de ce fait largement réduites.

Quant à l'obligation faite au démarcheur de tenir et conserver un répertoire de ses opérations, elle est supprimée. L'institution « est en effet vexatoire et constitue une « ingérence nouvelle de l'Etat dans les affaires privées ». Elle est même dangereuse car elle peut provoquer la méfiance de la clientèle rurale qui tient essentiellement au secret des opérations, et elle peut compromettre le succès des placements et spécialement celui « des grandes opérations de crédit intéressant l'Etat ».

Sur la responsabilité civile, la formule de la chambre est retouchée. Cette responsabilité reste fondée sur les termes de l'art. 1384 du Code Civil, le démarcheur étant toujours considéré comme le préposé du banquier « notwithstanding toute convention contraire ».

L'action en nullité prévue par la chambre au cas où le placement aurait porté sur des valeurs soustraites au démarchage n'ayant plus sa raison d'être est supprimée mais remplacée par le droit plus général reconnu aux tribunaux d'annuler toute opération de vente ou d'achat de valeurs effectuées par colportage ou démarchage contrairement aux règles fixées par la loi.

D'autre part, dans le texte sénatorial, nous voyons enfin pour la première fois le démarcheur considéré sous son double aspect de porteur d'offres d'une part et de distributeur à domicile de publicité financière d'autre part.

A ce dernier point de vue, il était difficile de régler la publicité verbale à laquelle le démarcheur pouvait ainsi se livrer mais la commission sénatoriale a du moins

pensé qu'il convenait de définir strictement les énonciations et renseignements que devaient obligatoirement contenir les prospectus remis à la clientèle sollicitée, soit en vue de souscriptions, soit en vue d'achats.

Sans aller jusqu'aux rigueurs de la loi anglaise qui spécifie les seuls renseignements qui doivent être donnés au public et interdit d'en donner d'autres, l'article 9 du projet impose du moins aux sollicitateurs de l'épargne l'obligation de donner un nombre minimum de renseignements touchant la nationalité de la société, son siège social, la forme et la date de son acte constitutif, l'indication du capital de la société et des diverses catégories d'actions avec les droits afférents à chaque catégorie, l'indication des dividendes payés antérieurement, le montant des obligations émises, le nom et domicile des administrateurs, des précisions sur la libération et sur la cotation en bourse des actions.

L'article 10 sanctionne l'article 9 d'une peine d'amende sans préjudice de l'application des peines de l'escroquerie si les renseignements donnés sont faux ou inexacts.

Sont passibles de ces peines : l'auteur de l'article, l'imprimeur et le distributeur du prospectus ou de la circulaire.

Tel était donc au mois de mai 1934 le projet sénatorial. Parti de propositions de lois qui tendaient à la suppression absolue du démarchage, le Parlement après cinq ans d'études, aboutissait à un texte qui tout en s'efforçant de réprimer les abus trop flagrants, par la suppression du colportage notamment, ne réglementait le démarchage que d'une manière très souple, dans le but évident de ne pas contrarier une organisation considérée comme utile en ce qu'elle permettait d'atteindre pour des placements sains et lucratifs une petite épargne trop portée à la thésaurisation.

La question en était là lorsque, sous l'influence des nouveaux scandales financiers qui ont marqué les récentes an-

nées de la vie économique, la commission des finances du Sénat, consultée pour avis, a sous la plume de son rapporteur M. Abel Gardey, soulevé contre le projet si tolérant de la commission de législation civile de vives objections, émettant en définitive l'avis qu'il convenait d'interdire purement et simplement le démarchage, sauf en ce qui concerne l'offre ou le placement des titres émis par l'Etat ou les collectivités publiques.

En présence de ces conclusions, la commission de législation civile et criminelle est revenue sur son projet primitif et elle a adopté le 26 mars 1935 (annexe au procès-verbal de la Séance, n° 329) un texte tout différent qui supprime purement et simplement le démarchage sous les peines prévues par l'art. 405 du Code Pénal.

La commission, allant même plus loin que la commission des finances n'admet aucune exception, même en faveur de l'Etat et de collectivités publiques et ceci pour deux raisons :

1° Parce que l'Etat, les départements et les communes n'ont nul besoin du démarchage pour placer leurs titres :
« Dans les grandes villes, les banquiers ont leur clientèle
« qu'ils peuvent facilement toucher autrement. Dans les
« campagnes, ceux qui connaissent le mieux où se trouve
« l'argent, je veux dire les percepteurs et les notaires, ont
« autrement d'action que des démarcheurs sans surface. »

2° Parce que — et c'est de l'avis du rapporteur l'argument le plus sérieux, « permettre le démarchage pour certaines valeurs et l'interdire pour d'autres serait ouvrir
« la porte à toutes les fraudes, dans l'impossibilité où on
« se trouverait de contrôler efficacement quelles valeurs
« seraient offertes. »

En conséquence, le texte nouveau de la commission interdit le démarchage (article premier). Il assortit cette interdiction des peines sévères de l'escroquerie (article 2) et donne aux tribunaux le droit d'annuler toute opération de vente, achat ou échange effectuée en violation de cette interdiction (art. 3).

SECTION III. — TRAVAUX PRÉPARATOIRES DU DÉCRET.

On en était donc à ce point, et il est impossible de préciser à quelle solution le Parlement partagé entre deux courants d'idées aurait abouti lorsque sont intervenus les décrets-lois du mois d'août 1935.

Les rédacteurs du décret du 8 août 1935 relatif au démarchage se sont donc trouvés en présence de solutions précises et étudiées et ils n'ont eu qu'à choisir celles de ces solutions qui devait leur paraître les plus favorables au double problème de la protection de l'épargne et du développement économique du pays, celui-ci exigeant évidemment que le minimum d'entraves soit apporté à la libre circulation des capitaux.

Allaient-ils supprimer et interdire le démarchage, allaient-ils le maintenir sauf à le réglementer d'une façon plus ou moins sévère ?

Des intérêts puissants et contradictoires étaient évidemment en jeu, sans qu'il soit possible de préciser en quel sens et par quels moyens ces intérêts se sont manifestés, les travaux préparatoires du décret-loi, probablement réduits à leur plus simple expression n'ayant pas été publiés.

Toutefois nous croyons pouvoir indiquer qu'un avis particulièrement qualifié a compté pour beaucoup dans les décisions gouvernementales : c'est l'avis de la Chambre de commerce de Paris, en date du 10 juillet 1935.

Cet avis, publié au bulletin de la Chambre de commerce du 27 juillet 1935, à la veille même de la confection des décrets-lois est le suivant :

« La Chambre de commerce de Paris, considérant que la suppression pure et simple du démarchage résultant du projet de loi joint au rapport supplémentaire fait au nom de la Commission de législation civile et criminelle du Sénat pourrait avoir les conséquences les plus graves ;

Considérant d'autre part que la réglementation du démarchage peut et doit être envisagée.

Emet le vœu,

Que le projet de loi établi par la commission de législation civile et criminelle du Sénat et joint au premier rapport de cette commission soit repris et adopté au moins dans ses dispositions principales et sauf les améliorations de détail qui pourraient encore être proposées. »

Il ne s'agit pas comme on pourrait le croire d'une simple consultation non motivée, mais bien d'un avis minutieusement étudié à la suite de l'examen approfondi de la question auquel s'était livrée la commission du commerce et de l'industrie de la Chambre de commerce sur le rapport de M. Jacques de Neuflyze.

Ce rapport fait valoir « que la solution préparée et
« adoptée en dernier lieu par les deux commissions de législation civile et des Finances du Sénat sans que la
« commission du commerce semble avoir donné son avis,
« atteste une méconnaissance complète des réalités du
« placement.

« Sans doute s'est-on inspiré de l'exemple de pays qui
« comme l'Angleterre proscrivent les offres et les sollicitations aux particuliers soit à leur domicile, soit dans
« les lieux publics autres que ceux qui sont destinés à ces
« opérations pour offrir la vente ou l'achat de valeurs mobilières, mais cette considération par trop simpliste, ne
« peut subsister devant les faits suivants :... »

Suit alors une série d'observations toutes fort pertinentes que nous allons énumérer et préciser ci-dessous et qui, à notre sens constituent la base même du problème :

En France, l'épargne est disséminée, l'habitude des valeurs mobilières y est assez récente et la thésaurisation est loin d'avoir disparu. Ces conditions économiques « exigent
« plus que jamais le contact direct entre le placeur et la
« clientèle » et ce contact ne peut être sérieusement réalisé que « par la démarche à domicile ». Le banquier ne fait pas facilement venir le client à ses guichets, surtout le client rural (s'il en était autrement, les grands établisse-

ments de crédit ne se seraient pas imposés les frais de leurs organisations onéreuses de démarchage).

En France, on ne peut faire de placements importants qu'en s'adressant à la petite épargne, tandis qu'en Angleterre, les gros souscripteurs de valeurs à revenu fixe sont les compagnies d'assurances.

De plus, « les titres placés dans la clientèle des cam-pagnes restent solidement classés et ne reviennent sur le « marché qu'en cas de besoin d'argent de la part de leurs « propriétaires »; ainsi, les préoccupations de soutenir les cours sont réduites au minimum.

Ainsi, pratiquement, sans propagande à domicile, il est impossible aux affaires privées de trouver les capitaux exigés pour leur constitution ou leur développement; et aussi, supprimer le démarchage serait faire naître une nouvelle cause de raréfaction des capitaux et d'élévation du loyer de l'argent.

Enfin, pratiquement aussi, la suppression du démarchage entraînerait la fermeture immédiate des banques régionales et locales dont le maintien a toujours semblé désirable aux pouvoirs publics.

Le rapport se préoccupe d'autre part de la tendance de la commission du Sénat à limiter le démarchage aux seules opérations intéressant l'Etat.

C'est une erreur de croire que l'Etat peut remplacer l'action des démarcheurs par celle des notaires ou des percepteurs ainsi que le soutient le 2^e rapport Leblanc. Tout au contraire pour assurer la réussite des emprunts de l'après guerre, l'Etat a du faire appel à une sorte d'organisation privée en constituant des « commissariats à l'emprunt ». Ces commissariats étaient sans doute dirigés par le Ministère des Finances, mais ils étaient composés de directeurs ou d'agents de banques et comprenaient, en vue de la propagande orale, non seulement des conférenciers mais aussi des démarcheurs qui se répandaient dans toute la France. Aussi bien le Ministère des Finances a-t-il pris position contre la suppression du démarchage, du moins en ce qui concerne les valeurs de l'Etat et des collectivités publiques.

Quant aux sociétés privées, elles n'ont pas moins besoin de capitaux que l'Etat. Leur développement économique est une des conditions essentielles de la prospérité générale, et l'Etat doit s'abstenir de toute mesure susceptible de porter atteinte à leurs légitimes besoins de rechercher les capitaux demeurés disponibles sur le marché. La suppression du démarchage est donc un obstacle à la reprise des affaires.

D'ailleurs, puisqu'il est reconnu que l'Etat a besoin pour le placement de ses emprunts du concours des établissements privés et de leurs organisations de démarchage, il est de l'intérêt de l'Etat de permettre à ces organisations de subsister. Si seul le placement des valeurs publiques par la voie du démarchage était autorisé, il est évident que les banques ne conserveraient pas leurs équipes de démarcheurs dont les frais ne seraient plus couverts et ainsi l'Etat ne trouverait plus de démarcheurs pour ses propres émissions.

Enfin, la Chambre de commerce fait valoir que par la suppression du démarchage régulier « on n'entraverait » pas seulement la création et le développement des entreprises saines, mais on favoriserait l'industrie des courtiers marrons et l'épargne serait plus exposée que jamais ». En effet, si nous supposons la loi votée et promulguée, ce sera désormais « un délit que de proposer à domicile, même très loyalement » des valeurs parfaitement saines. Cependant, il demeurera permis au banquier ou à ses employés de rendre visite aux clients. Sans doute ne pourront-ils en principe leur parler de placement de titres, mais, comme personne ne pourra surveiller l'entretien, il sera impossible de préciser si le sujet défendu a été abordé. Ainsi le champ restera libre aux personnages véreux et sans scrupules, habiles à tourner les lois, peu intimidés par des prohibitions faciles à éluder et seuls seront atteints et évincés les « anciens démarcheurs compétents et honnêtes, sérieusement accrédités et intéressés à ne pas s'aliéner leurs clients ».

Les considérations ainsi développées par la Chambre

de commerce de Paris, jointes aux protestations très vives des banques régionales et des petites banques plus intéressées que les grands établissements de crédit au maintien du démarchage ont certainement exercé une influence considérable sur les rédacteurs des décrets-lois qui, se sont en définitive décidés pour le maintien du démarchage sous la condition d'une réglementation sévère.

L'exposé des motifs du décret, seul document dans lequel l'intention des rédacteurs puisse être analysée nous fait part des hésitations dans lesquelles ceux-ci ont pu se trouver un instant :

Il rappelle que « les abus commis par de trop nombreux démarcheurs qui se présentant à domicile offrent « à une clientèle confiante des titres de qualité douteuse, « ont depuis longtemps retenu l'attention des pouvoirs publics. »

Il rappelle en outre qu'après le vote du projet de la Chambre, la commission de législation civile et criminelle du Sénat a rédigé deux rapports consécutifs, le premier concluant à une réglementation sévère du démarchage, le second tendant à son interdiction pure et simple :

Mais il précise qu'il n'a pas paru possible, « après une étude approfondie », dit le texte — ce qui n'est pas sans étonner si l'on songe au nombre considérable de décrets-lois qui ont alors été pris en quelques jours — d'interdire de façon absolue le démarchage des valeurs mobilières dans un pays où l'épargne est très divisée et où même, pour le placement des valeurs de bon aloi, l'expérience a montré la nécessité des démarches à domicile.

Et en conséquence, mettant le point final à une longue controverse au cours de laquelle les deux conceptions contradictoires avaient alternativement pris le dessus, le décret-loi consacre fort heureusement la seule de ces conceptions qui à notre sens soit acceptable, celle du maintien du démarchage sous réserve d'une réglementation qui, nous allons le voir, est particulièrement sévère.

CHAPITRE V.

LE DECRET DU 8 AOUT 1935 « REGLEMENTANT LE DEMARCHAGE »

Il nous appartient maintenant d'entreprendre l'examen du décret du 8 août 1935. Nous le ferons aussi brièvement que possible, à la lueur des considérations générales que nous avons exposées et des documents que nous avons commentés.

Nous ne manquerons pas, bien entendu, de tenir compte des modifications qui ont dû être portées au texte initial par un nouveau décret-loi du 30 octobre 1935 intervenu à la veille du jour où expirait pour le Gouvernement, le droit de traiter par décret de questions d'ordre essentiellement législatif.

Nous diviserons cet exposé en deux sections dont la première sera consacrée aux dispositions très complètes du décret qui étudient le démarcheur considéré comme l'agent de transmission des offres faites par un banquier en vue de placements mobiliers.

La deuxième section sera consacrée à l'examen des dispositions du même décret, qui sont plus particulièrement relatives au démarchage considéré comme un mode de la publicité financière.

SECTION I. — LE DÉMARCHEUR CONSIDÉRÉ COMME AGENT
DE TRANSMISSION DES OFFRES.

I. — *Interdiction du colportage.*

Tout d'abord, le nouveau décret reprenant le texte du Sénat qui, lui-même s'inspirait, ainsi que nous l'avons vu, de l'étude si pénétrante effectuée par Mr. Antonelli, fait une distinction essentielle entre le colportage et le démarchage (articles 1 et 2).

Le colportage est interdit, le simple démarchage est au contraire autorisé en principe sous condition d'une stricte réglementation.

Qu'appelle-t-on colportage ?

Le texte s'exprime ainsi : « Se livre au colportage
« celui qui se rend au domicile des particuliers, autres
« que les banquiers ou les officiers ministériels, ou dans
« les lieux non réservés à cet effet, pour offrir ou se pro-
« curer des valeurs mobilières, avec livraison immé-
« diate des titres et paiement immédiat, total ou partiel,
« soit en argent, soit en valeurs ».

Cette définition atteint toutes les formes possibles de la négociation : souscription, achat, vente, échange ou arbitrage. Il suffit que l'opération porte sur des valeurs mobilières, actions d'une société, obligations, parts de fondateur, bons à termes, bons de caisse, droits de souscription.

Elle est d'autre part, relativement large. Il n'est pas nécessaire, pour que le délit soit constitué, que le colporteur ait les titres sur lui; il suffit que l'offre à laquelle il se livre ou la négociation qu'il propose, comporte la livraison immédiate du titre avec paiement immédiat, total ou partiel.

Il n'est pas nécessaire d'autre part, que le colporteur se rende au domicile des particuliers; son action reste irrégulière s'il opère au domicile d'un tiers ou dans des lieux publics, tout autant du moins qu'il ne s'agit pas de lieux réservés à cet effet. Le décret-loi répond ainsi

aux préoccupations que nous avons vu manifester dans les projets « Pezet et Auriol ». Il atteint le colporteur qui, chose fréquente à la campagne, opère dans un café ou un hôtel.

Par contre, il n'y a plus colportage si l'offre de titres est faite :

1° au domicile de l'agent lui-même, qu'il recourre ou non à la publicité pour appeler la clientèle.

2° chez des banquiers ou officiers ministériels ou dans des lieux publics réservés à cet effet.

Il faut entendre par le terme « banquiers », non seulement les banquiers proprement dits, mais encore les remisiers et les couliissiers. Les officiers ministériels sont les agents de change, ainsi que les notaires et huissiers, dans la mesure où ces derniers s'occupent occasionnellement de la transmission des valeurs. Enfin, « les lieux réservés à cet effet » sont les bourses de valeurs.

Chez les banquiers, les officiers ministériels ou dans les bourses de valeurs, le colporteur fréquente une clientèle avertie, qu'il n'y a pas lieu de protéger.

La sanction de l'interdiction du colportage est, au terme de l'article 8, la peine de l'escroquerie, c'est-à-dire l'emprisonnement de un à cinq ans, l'amende de mille à dix mille francs. En outre, le coupable peut être interdit des droits mentionnés en l'article 42 du Code Pénal et également interdit de séjour pendant dix ans.

L'auteur principal est le colporteur. Les banquiers ou les dirigeants de l'établissement émetteur qui ont provoqué au délit peuvent être poursuivis pour complicité.

La tentative n'est pas punissable, mais il faut remarquer que le délit est caractérisé par la seule proposition d'une transaction interdite, il n'est pas nécessaire que la transaction ait été réalisée. Notons, par ailleurs, qu'il ne s'agit pas d'un délit d'habitude : l'infraction est caractérisée par un seul acte frauduleux.

Le délit de colportage illicite peut se combiner avec une escroquerie. Dans ce cas, il y a concours d'infractions et en conséquence seule la peine la plus grave doit être

prononcée. La sanction encourue peut être cette fois celle qui est déterminée par un autre décret-loi du 8 août 1935 aggravant les peines de l'escroquerie si le délit a été commis « par une personne ayant fait appel au public en vue « de l'émission d'actions, obligations, bons, parts ou titres « quelconques, soit d'une société, soit d'une entreprise « commerciale ou industrielle ». L'emprisonnement peut alors être porté à dix années et l'amende à 50.000 francs.

Le texte ne contient aucune disposition quant aux réparations civiles et en particulier il ne reprend pas, on ne sait pourquoi, les dispositions adoptées par la Chambre ou le Sénat touchant la nullité des opérations traitées en contravention des interdictions qu'il formule. C'est donc au droit commun qu'il faut se référer. La victime du délit peut demander des dommages-et-intérêts au colporteur lui-même ou à ses complices, conformément aux dispositions de l'article 1382 en raison du préjudice qui lui a été causé. S'il est établi que le colporteur était au service d'un tiers, banquier ou établissement financier, et s'il a agi dans l'exercice de ses fonctions, le tiers peut être déclaré civilement responsable en vertu des dispositions de l'article 1384 du Code civil. Quant à la nullité de l'opération, elle peut être demandée s'il y a eu erreur, dol ou violence.

II. — *Définition du démarchage en général.*

Tandis que le colportage est purement et simplement interdit, le démarchage reste en principe autorisé, sauf pour un certain nombre d'opérations, dans les conditions que nous allons préciser.

Qu'appelle-t-on démarchage ?

L'article 2 donne la définition : « Se livre au démarchage celui qui se rend habituellement au domicile des « particuliers autres que les banquiers et les officiers « ministériels, ou dans les lieux publics non réservés à « cet effet, pour conseiller la souscription, l'achat,

« l'échange ou la vente des valeurs mobilières ou offrir
« une participation à des opérations sur ces valeurs ».

Cette définition, d'après Mr. Tchernoff, mérite le reproche d'être trop étroite : en effet, dit cet auteur, le démarcheur, ce n'est pas seulement celui qui conseille ces opérations, mais aussi celui qui les « sollicite », ou les « provoque ». A la vérité, le terme « conseiller » nous paraît un terme très extensif, précisément parce qu'il est très vague. La sollicitation, la provocation rentrent parfaitement dans sa compréhension. Ce qu'a voulu le rédacteur du décret, c'est employer un terme susceptible de définir et de retenir tous les agissements auxquels le démarcheur peut se livrer.

Si nous reprenons la définition, nous notons avec Mr. Francisque Goyet (Les Lois nouvelles N° du 15 février 1936) que le démarchage présente trois caractères :

1° L'agent doit se rendre au domicile des particuliers ou dans des lieux publics. Comme pour le colportage, l'agent ne devient démarcheur que s'il se rend, pour donner ses conseils, soit au domicile des particuliers, soit dans les lieux publics où il peut rencontrer des clients éventuels (cafés, restaurants, etc...). Il n'y a pas démarchage si l'agent reste chez lui, même s'il attire les clients par une publicité appropriée. Comme pour le colportage, il n'y a pas davantage démarchage si l'agent se rend chez des banquiers, officiers ministériels ou dans les lieux publics réservés à cet effet, c'est-à-dire les bourses de commerce.

2° L'agent doit conseiller des opérations sur valeurs mobilières. Le démarchage en vue d'opérations sur marchandises reste libre, en principe. Par le terme « valeurs mobilières », il faut entendre tous les titres mobiliers, même non négociables en bourse, actions, obligations, parts de fondateur, bons de caisse, etc... Par le terme « opération », il faut entendre la vente, l'achat, l'échange, l'arbitrage des valeurs ou toute participation à des opérations sur ces valeurs, achat ou vente de droits de souscription, opérations de bourse, etc...).

3° L'agent doit procéder à ses démarches d'une façon

habituelle. Un acte isolé n'est pas une opération de démarchage et échappe à toute réglementation; la loi ne veut pas atteindre les conseils d'amis ou les avis de voisin à voisin. Il appartient aux tribunaux d'apprécier à quel moment l'habitude est constituée.

Par contre l'habitude est suffisante, et il n'est pas nécessaire que l'agent se livre au démarchage « à titre professionnel ». Il tombe sous le coup de la réglementation même si le démarchage n'est pas sa profession principale et s'il ne s'y livre qu'accessoirement à d'autres fonctions.

La définition du démarcheur telle qu'elle est formulée par le décret-loi, fait ressortir nettement la différence qui existe entre le démarcheur, qui place des valeurs mobilières et le remisier qui quête des ordres de bourse.

Dans les rapports présentés par eux devant les commissions du Sénat ou de la Chambre, MM. Bonnevey et Leblanc s'étaient l'un et l'autre préoccupés de marquer cette différence. M. Leblanc précisait que le remisier « n'opère guère que dans les villes où existe une bourse des valeurs »; il reçoit les ordres de sa clientèle, une clientèle de « professionnels et de capitalistes très au courant des valeurs boursières », transmet les ordres de cette clientèle à l'agent de change ou au coulissier dont il est le mandataire et en surveille l'exécution. Rémunéré au moyen d'une remise sur les courtages, il rapproche des parties (le client d'une part, l'agent de change ou le coulissier d'autre part) qui l'une et l'autre sont très averties des choses de finance.

Son activité n'est donc pas comparable et ne peut être assimilée à celle du démarcheur qui opère plus spécialement auprès du grand public.

Le décret-loi ne concerne donc pas les remisiers, dont la profession demeure libre, pourvu qu'ils se conforment aux règlements de la bourse et aux dispositions de la loi sur l'exercice de la profession de banquier, qui d'après la jurisprudence lui sont applicables.

III. — *Interdiction du démarchage dans certains cas.*

Si le démarchage est en principe autorisé, le décret exclut cependant du démarchage un certain nombre d'opérations sur valeurs mobilières, savoir :

1) Le démarchage en vue de participations à des syndicats ayant pour objet des opérations fondées sur les différences des cours des valeurs mobilières.

2) Le démarchage en vue d'opérations à terme dans les bourses étrangères de commerce ou de valeurs.

3) Le démarchage en vue d'opérations sur valeurs émises par des sociétés étrangères sans la garantie des Etats intéressés.

4) Le démarchage en vue d'opérations sur valeurs émises par des sociétés françaises n'ayant pas établi deux bilans en deux ans au moins d'existence ou n'ayant pas de titres cotés sur un marché officiel ou réglementé.

Ici, le décret-loi marque un retour aux conceptions rigoureuses du projet initial déposé par le Gouvernement le 22 janvier 1928 et du texte rapporté par M. Bonnevey.

Le projet gouvernemental avait, on s'en souvient, entendu interdire le démarchage à diverses catégories d'opérations sur valeurs mobilières. Ses articles 2 et 3 étaient ainsi conçus :

« Sont interdites les opérations portant sur des titres
« de toute nature émis par des sociétés françaises ou
« étrangères n'ayant pas fait approuver au moins deux
« bilans annuels par des assemblées ordinaires de leurs
« actionnaires, sur des parts bénéficiaires ou de fonda-
« teurs, sur des actions non entièrement libérées de so-
« ciétés françaises ou étrangères n'ayant pas au moins
« cinq ans d'existence ».

Quant au premier projet Bonnevey, il avait voulu, on s'en souvient également, se montrer plus sévère encore et il n'avait autorisé le démarchage que pour les valeurs d'Etat ou des établissements publics, les valeurs des sociétés concessionnaires de services publics, et enfin les

valeurs des seules sociétés privées dont les titres étaient cotés en bourse.

Mais, les dispositions sévères de ces projets initiaux avaient été vigoureusement combattues par de bons esprits et tout spécialement par M. Antonelli, au nom de la commission des finances de la Chambre. M. Antonelli avait très judicieusement fait remarquer que ces distinctions, créant en faveur de certains titres une situation privilégiée que l'événement ne justifie pas toujours, favorisaient les grandes entreprises au détriment des petites entreprises locales dont les titres ne sont généralement pas cotés, et les affaires anciennes au détriment des affaires en voie de création. Il pensait que ces dispositions injustes avaient pour résultat de consacrer le monopole du démarchage « en faveur des grands établissements de « crédit au détriment des petites banques d'affaires lo-
« cales et de tous les particuliers qui peuvent avoir be-
« soin de capitaux pour leurs entreprises sans vouloir
« passer sous la coupe des grands établissements de cré-
« dit ».

Sous l'influence du rapport Antonelli, nous avons dit que M. Bonnevey avait révisé son texte et que la Chambre avait supprimé toute distinction entre les valeurs, se bornant à interdire dans un article 2 « le démarchage en vue de participations financières ». Quant à la commission du Sénat, se montrant plus libérale encore, elle avait même supprimé cette dernière restriction, estimant qu'il ne devait être faite aucune distinction entre les valeurs susceptibles de démarchage, dans un pays où le démarchage est permis.

Le décret-loi fait donc table rase des travaux de M. Antonelli et des deux commissions de législation de la Chambre et du Sénat, soit que ses auteurs aient voulu, pour des raisons psychologiques, manifester une volonté très ferme de défendre l'épargne par tous moyens, soit que leurs conceptions sur ce point aient été inspirées d'une manière occulte par les représentants de certaines grandes banques, au détriment des organismes locaux.

Il nous reste à donner quelques précisions particulières sur chacune des hypothèses dans lesquelles le démarchage est interdit.

1° Le démarchage est interdit en vue de participations à des syndicats ayant pour objet des opérations fondées sur les différences de cours des valeurs mobilières :

On sait le rôle important qu'ont joué et que continuent de jouer en France, lors de la constitution d'une société, les syndicats financiers. Le syndicat est une véritable société en participation; il est divisé en parts et, à chaque part, correspond un nombre d'actions déterminé. Les opérations sont dirigées par un gérant qui s'efforce en général d'introduire le plus tôt possible l'action en bourse et de la négocier. Au terme des opérations syndicales, un certain nombre d'actions est vendu et l'acheteur de la part se voit appliquer au prorata une portion du produit de la vente et une portion des actions non vendues. Le souscripteur d'une part n'est donc pas obligé d'avancer la totalité des sommes afférentes à sa souscription et il risque fort, en fin d'opérations, d'être débarrassé en tout ou en partie des actions comprises dans sa part et de recevoir en échange une partie des bénéfices provenant des opérations de bourse effectuées.

Le placement des parts syndicales a connu à notre époque la faveur du public : c'est un placement d'ordre spéculatif; le souscripteur se soucie peu de la valeur intrinsèque d'un titre qu'il ne désire pas en définitive conserver; ce qui le préoccupe c'est seulement le point de savoir si les cours doivent monter et si le syndicat a quelque chance d'écouler avec succès les actions de la société en formation.

Mais, précisément, parce qu'il s'agit d'une opération spéculative offerte, grâce au morcellement des parts, aux petits capitalistes, l'émission des parts syndicales est extrêmement dangereuse. C'est là par excellence, peut-on dire, le domaine du démarchage marron et il suffit, pour s'en convaincre, de rappeler l'affaire de la Gazette du Franc. C'est pourquoi l'on retrouve dans tous les projets

examinés par la Chambre la préoccupation d'éliminer le démarchage en cette matière. Seule la commission du Sénat avait écarté cette restriction en la déclarant inopérante.

Est-ce à dire que l'on doit tenir pour interdites au démarchage toutes les opérations syndicales, quelle qu'en soit la nature ?

Il nous paraît qu'une telle conception serait excessive. Le texte de la Chambre avait, on s'en souvient, interdit sans autre précision le démarchage en vue de participations financières. En se bornant à interdire le démarchage dans le cas seulement où le syndicat a pour objet des opérations fondées dans les différences des cours des valeurs mobilières, le texte a voulu excepter de l'interdiction les syndicats qui n'aboutissent pas, du moins immédiatement, à des opérations de bourse.

Ainsi que le fait remarquer M. Tchernoff dans son supplément au traité de Droit Pénal Financier 1936, n° 81, on ne peut pas considérer comme des spéculateurs sur les différences de cours les souscripteurs qui prennent des engagements fermes, même s'ils espèrent par la suite revendre leurs actions avec profit après les avoir levées, et qui, en définitive, se voient appliquer sous leur dossier les actions afférentes à cette part.

Sont seules interdites au démarchage les opérations dans lesquelles le participant ne se porte pas preneur ferme d'un paquet d'actions déterminé et ne doit lever ses actions qu'après que le gérant du syndicat se sera livré à des opérations en vue de vendre le plus grand nombre d'actions possible. Dans ce cas en effet le participant ne sera appelé à prendre ferme que celle des actions qui n'auront pas été placées par le gérant du syndicat. « En fait, comme le dit M. Tchernoff, sa participation se traduit par une différence entre le montant de l'engagement qu'il a pris et le produit du placement des actions comprises dans sa participation syndicale ».

2° Le démarchage est interdit (§ 3, art. 2), « en vue

d'opérations à terme dans les bourses étrangères de commerce ou de valeurs ».

C'est encore ici un emprunt partiel au texte initial du gouvernement qui avait interdit « le démarchage en vue « d'opérations à terme aux bourses des marchandises, soit « en France, soit à l'étranger ». La commission de la Chambre, sans contester les graves abus du démarchage en la matière, avait écarté la disposition comme se rapportant à tout autre chose qu'au démarchage financier et devant trouver sa place dans les projets spéciaux dont le Parlement aurait à s'occuper, touchant les opérations sur marchandises. Le texte du décret-loi reprend l'interdiction, mais seulement en ce qui concerne les bourses étrangères et il traite sur le même pied les opérations sur valeurs ou sur marchandises.

Le texte est très compréhensif, en ce sens qu'il s'applique non seulement aux bourses officielles, mais encore aux marchés libres. Toutefois il faut qu'il s'agisse d'opérations à terme qui, en raison de leur caractère essentiellement spéculatif, sont particulièrement dangereuses.

Le décret initial a été atténué par le décret du 30 octobre 1935 qui s'exprime ainsi :

« Ne sont pas considérées comme des opérations de démarchage interdites par le présent article, les opérations « faites par les courtiers et autres personnes visées à « l'art. 1^{er} du décret du 16 avril 1934 relatif aux marchés à terme de marchandises et denrées à traiter dans « les bourses de commerce étrangères, lorsque ces personnes se bornent à faire à un industriel ou à un commerçant des offres de services en vue d'achats ou de « ventes à terme à effectuer dans une bourse étrangère « et portant sur des marchandises qui sont habituellement « de son industrie ou de son commerce ».

Le texte a voulu écarter l'interdiction lorsque les opérations portent sur les marchandises qui sont l'objet habituel du commerce ou de l'industrie de celui à qui elles sont offertes. Un commerçant ou un industriel connaît suffisamment le marché des matières qui font l'objet de

son activité et il pourra résister aux promesses fallacieuses qui lui seront faites; d'autre part le marché à terme lui est nécessaire pour assurer à un prix moyen intéressant le renouvellement de son stock.

Ce correctif est fort légitime, mais il apparaît bien que tout ceci trouve mal sa place dans un texte relatif au démarchage financier.

3° Le démarchage est interdit (§ 3) en vue d'opérations sur valeurs émises par des sociétés étrangères sans la garantie des Etats intéressés.

Pour les valeurs étrangères, le décret-loi se montre très restrictif. Il craint que les sociétés émettrices ne soient pas soumises dans leur pays d'origine à un contrôle assez rigoureux et qu'elles ne constituent des entreprises d'escroquerie dont le caractère fallacieux est d'autant plus difficile à démasquer que l'éloignement du siège social ou du lieu d'exploitation est plus considérable.

On sait que les valeurs étrangères ne sont admises à la cote française qu'après enquête et sur autorisation du Ministre des Finances ¹. Mais même pour les sociétés dont les valeurs ont été ainsi admises en bourse, le démarchage est interdit. Il n'est autorisé que si l'émission est assortie de la garantie des Etats intéressés, garantie qui peut évidemment donner aux capitalistes français une certaine sécurité, encore que, depuis la guerre, on ait vu trop souvent des Etats étrangers manquer à leurs engagements.

Bien entendu, aucune distinction n'est faite par le décret-loi entre les opérations à terme et les opérations au comptant. Elles sont toutes également interdites.

4° Le démarchage (art. 3, § 4) est interdit en vue d'opérations sur valeurs émises par des sociétés françaises n'ayant pas établi deux bilans en deux ans d'existence au moins, ou n'ayant pas de titres cotés sur un marché officiel ou réglementé.

Cette dernière restriction, très sévère, est, elle aussi,

(1) Loi des 31 mai 1916 et 31 décembre 1920.

empruntée tout à la fois au projet gouvernemental du 22 janvier 1929 et au premier projet Bonnevey.

Le décret n'autorise le démarchage que pour le placement des titres des sociétés présentant un certain « standing », soit qu'elles aient déjà dressé deux bilans en deux ans d'existence, ce qui indique une certaine durée, une certaine résistance à l'épreuve, soit qu'elles aient des titres cotés au parquet ou à la coulisse, ce qui dénote dans une certaine mesure qu'elles sont des sociétés sérieuses, l'admission à la cote n'étant obtenue que sous des conditions déterminées.

C'est ici que le décret nous paraît le plus particulièrement critiquable et nous pourrions reprendre contre ses dispositions toutes les considérations que nous avons vu formuler notamment par M. Antonelli dans son rapport présenté au nom de la commission des Finances.

La circonstance qu'une société a déjà en deux ans d'existence dressé deux bilans et moins encore la circonstance que les titres d'une société sont admis à la bourse n'offrent pas au public des raisons sérieuses de sécurité.

Tout au contraire, c'est autour de titres de cette sorte qu'ont été organisées la plupart des escroqueries qui ont porté préjudice à l'épargne au cours de ces dernières années.

C'est une garantie illusoire que l'on offre ainsi aux capitalistes. Mais du même coup on crée un privilège en faveur des affaires déjà existantes au détriment des affaires en voie de création; un deuxième privilège en faveur des grandes entreprises au détriment des petites entreprises industrielles, surtout celles de province, dont les titres ne sont généralement pas cotés, bien qu'ils constituent des valeurs parfaitement saines, enfin un troisième privilège en faveur des grandes banques d'affaires ou de dépôt, au détriment des banques locales qui connaissent parfaitement le crédit de leur région et se voient retirer un moyen puissant d'apporter leur aide au développement du commerce et de l'industrie dans le cadre de leur activité.

Nous croyons donc que la disposition finale de cet article 3 est sujette à critiques et nous pensons qu'elle ne subsistera pas dans cet état.

La sanction des interdictions formulées par l'article 3 du décret est prévue par l'article 8. Ce sont les peines de l'art. 405 du code pénal, c'est-à-dire l'emprisonnement de un à cinq ans et l'amende de 1000 à 10.000 francs. En outre l'interdiction de séjour pour une durée de 10 ans et l'interdiction des droits mentionnés en l'article 42 du code pénal peuvent être prononcées.

Le délit peut évidemment se combiner avec une escroquerie. Il y a dans ce cas concours d'infractions et aux termes de l'article 365 du code d'instruction criminelle, une seule peine, la plus grave doit être prononcée. Cette peine pourra être la peine aggravée édictée par le décret du 8 août 1935, modifiant l'article 405 du code pénal (emprisonnement jusqu'à dix ans, amende jusqu'à 50.000 francs) si le délit a été commis à l'occasion d'un appel au public en vue d'une « émission ».

Nous avons précisé que le délit est un délit d'habitude. La tentative n'est pas punissable, mais il convient de rappeler que le délit se caractérise par de simples conseils, alors même qu'aucune opération n'aurait été réalisée ou même ébauchée. Le délit suppose la mauvaise foi de ses auteurs. L'auteur principal est le démarcheur. Il peut avoir éventuellement des complices et on pourra retenir comme tels le banquier à l'instigation duquel il agit, les fondateurs ou dirigeants de la société qui ont irrégulièrement recouru à ses offices.

IV. — *Règlementation du démarchage dans les cas où il est autorisé.*

Pour toutes autres opérations que celles visées à l'article 3 du décret dont nous venons de faire l'étude, le

démarchage est en principe autorisé : mais le décret le soumet à une sévère réglementation dont les trois idées maîtresses sont les suivantes :

1° Le démarcheur doit présenter des conditions de sécurité et d'honorabilité suffisantes.

2° Les banquiers qui ont recours au démarchage doivent eux-mêmes présenter certaines garanties de sécurité.

3° Le démarcheur doit être obligatoirement rattaché à un banquier et devenir son employé.

A. — Garanties exigées des démarcheurs.

L'article 6, § 1^{er}, interdit d'employer comme démarcheurs des étrangers; le démarcheur doit être obligatoirement français. La sanction de cette disposition est une amende de 500 à 5.000 francs, l'amende étant portée à 1.000 fr. en cas de récidive.

L'article 6, § 3, dont nous retrouvons l'origine dans le projet de loi gouvernemental, interdit les fonctions de démarcheur à toutes les personnes à qui l'exercice de la profession de banquier est interdit par la loi du 19 juin 1930.

Il résulte de ce texte que ne peuvent être démarcheurs les individus précédemment condamnés, à quelque peine que ce soit, et non réhabilités, pour crime de droit commun ou pour délit de vol, abus de confiance, escroquerie, soustraction commise par dépositaire public, extorsion de fonds ou valeurs, émission de mauvaise foi de chèque sans provision, atteinte au crédit de l'Etat, recel de choses obtenues à l'aide de ces infractions, tentative ou complicité de ces diverses infractions.

La même interdiction est faite aux faillis non réhabilités.

Il s'agit là d'une disposition fort raisonnable qui ne peut être critiquée.

La sanction est la peine prévue par l'art. 405 du code pénal, ce qui ne laisse pas d'être assez déconcertant puis-

qu'elle est plus grave que celle prévue par la loi du 19 juin 1930. Le condamné de droit commun qui se fait démarcheur encourt une peine qui peut aller jusqu'à 5 ans de prison, 10.000 fr. d'amende, outre l'interdiction de séjour et l'interdiction des droits mentionnés à l'art. 42, alors que s'il se fait banquier il n'encourt qu'une peine maxima de deux années d'emprisonnement et dix mille francs d'amende ou l'une de ces deux peines seulement.

Il y a là un illogisme qui, nous l'espérons, disparaîtra par la suite.

B. — Les banquiers qui ont recours au démarchage doivent présenter certaines garanties.

La loi du 17 juin 1930 donne déjà l'assurance que les banquiers ne sont ni des condamnés de droit commun, ni des faillis non réhabilités.

Mais le décret-loi va plus loin et il se préoccupe d'opérer des distinctions parmi les banquiers en exercice, le droit de recourir au démarchage ne pouvant être accordé qu'à ceux d'entre eux qui présentent des garanties suffisantes.

L'idée n'est pas nouvelle. Déjà le premier projet Bonnevey avait réservé ce droit aux banquiers en fonctions depuis deux ans, et le second projet Bonnevey, voté par la Chambre dans les conditions que nous avons précisées, avait même exigé, de la part des banquiers désireux de placer des valeurs par le moyen du démarchage, cinq ans d'exercice.

Le Sénat, il est vrai, avait repoussé ces limitations et habilité tout banquier à se livrer au démarchage. Il avait admis en effet que la solution contraire aboutissait à créer un privilège en faveur des banques existantes et à empêcher l'éclosion de banques d'affaires nouvelles.

En réalité, il est évident qu'une réglementation du démarchage fondée sur le rattachement obligatoire du démarcheur à un banquier n'a de sens et d'efficacité que

si seuls les banquiers offrant une surface sérieuse et présentant des garanties de sécurité et d'honorabilité peuvent avoir recours au démarchage, sans quoi la loi pourrait être trop aisément tournée.

Mais il est évident aussi que la seule ancienneté d'une maison de banque ne constitue pas une garantie suffisante. D'autre part, la réglementation adoptée, ne doit pas nuire autant que possible à la constitution et au développement de banques nouvelles.

Quel critérium adopter qui puisse tenir compte de ces diverses idées ?.

Le décret du 8 août 1935 sous sa première forme a décidé dans son article 4 que ce critérium serait constitué par « l'affiliation à un syndicat professionnel ».

Il a en effet disposé en ces termes : « Ne peuvent avoir « recours au démarchage que les banques faisant partie « d'organisations syndicales dans des conditions qui se-
« ront fixées par le règlement d'administration publique
« prévu à l'article 12 ».

Certes on peut beaucoup attendre, ici comme en toute matière, de la collaboration des syndicats professionnels avec les pouvoirs publics.

Mais la seule affiliation d'une banque à un syndicat professionnel constitue-t-elle une garantie décisive ? Trop d'exemples récents permettent à la vérité d'en douter. D'autre part, c'est porter à nos principes traditionnels de liberté une atteinte grave que d'astreindre les banquiers à se syndiquer s'ils veulent se livrer au démarchage. La porte doit rester ouverte aux banquiers non syndiqués.

C'est pourquoi l'article 4 du décret-loi du 8 août 1935 a été modifié par le décret-loi du 30 octobre 1935 qui, remettant à plus tard la solution des difficultés, s'est borné à laisser au règlement d'administration publique en préparation, le soin de « déterminer les conditions que les
« banques devront remplir pour se livrer au démar-
« chage ».

Le règlement d'administration publique étant toujours

en voie d'élaboration devant le Conseil d'Etat, il n'est pas encore possible de connaître avec certitude quelles seront ces conditions.

Nous croyons savoir cependant que l'avant-projet de règlement accorderait en principe le droit d'avoir recours au démarchage :

1° aux banques faisant partie de syndicats professionnels régulièrement constitués depuis deux ans au moins et comprenant un minimum de dix membres;

2° aux banques ne faisant pas partie de tels syndicats, mais ayant plus de cinq années d'existence.

Il serait précisé en outre, que tout syndicat désirant que ses membres aient la faculté de se livrer au démarchage devrait en faire la déclaration au Ministre de la Justice qui, après enquête et dans un délai de trente jours, accorderait ou refuserait son agrément.

De même, tout banquier non syndiqué désirant semblablement se livrer au démarchage devrait en faire la déclaration au Ministre de la Justice qui, dans les mêmes formes et délais, ferait droit à la demande ou la rejetterait.

Ce système, assez analogue au contrôle que le Ministère du Travail exerce sur les sociétés d'épargne et de capitalisation, nous paraît acceptable. Il ne conférerait pas aux banques anciennes un privilège exorbitant, puisque les banques nouvelles pourraient accéder assez rapidement au droit de recourir au démarchage par la voie de l'affiliation à un syndicat régulièrement constitué. Il permettrait d'autre part aux autorités administratives d'exercer un contrôle rigoureux sur l'activité des banques qui pratiquent le démarchage et d'évincer toutes celles d'entre elles qui, par la personnalité de leurs dirigeants ou la nature de leurs opérations, ne présenteraient pas des garanties suffisantes.

La seule réserve que nous apporterions à ce texte concernerait le choix de l'autorité administrative chargée d'habiliter les banques à la pratique du démarchage. Ce rôle, qui implique l'appréciation de certaines conditions qui

ne sont pas exclusivement juridiques, ne saurait être dévolu au chef de la justice répressive et il doit être réservé à une autorité plus purement administrative, telle que le Ministre des Finances, ou mieux encore le Ministre de l'Economie nationale.

C. — Rattachement obligatoire du démarcheur à un banquier.

La caractéristique essentielle de la réforme est que le démarcheur cesse de pouvoir exercer son métier à son compte. Il ne peut même plus travailler pour le compte de sociétés commerciales, procédant elles-mêmes au placement des valeurs qu'elles émettent. Il doit être nécessairement l'employé d'un banquier.

Il ne peut d'ailleurs travailler que pour un seul banquier et il s'exposerait aux peines de l'escroquerie s'il avait plusieurs patrons.

C'est là la pièce maîtresse de la réforme dont le but est de mettre fin aux inconvénients nombreux résultant de ce que, jusqu'ici, il était pratiquement impossible de savoir pour le compte de qui le démarcheur agissait. Désormais, nonobstant toute convention contraire, il ne peut y avoir de doute en l'esprit de quiconque : Le démarcheur est l'employé d'un banquier. Le démarchage n'est plus et ne peut plus être qu'une simple extension des services de guichet d'une banque.

La conséquence essentielle de cette idée, c'est que le démarcheur perd en principe toute surface personnelle. Il n'est plus en aucun cas le tiers désintéressé dont l'intervention, le cas échéant, peut constituer le délit d'escroquerie. Il ne peut que parler au nom et dans l'intérêt du patron qui l'emploie. Son influence en sera diminuée d'autant et perdra du moins le caractère insinuant et parfois perfide que lui donnait l'apparence de désintéressement dont il revêtait ses opérations.

Afin d'assurer ce rattachement d'une manière très

étroite, le décret-loi prévoit que le démarcheur doit être porteur en toutes circonstances d'une carte d'emploi.

Cette carte est délivrée non par l'autorité publique, mais par le banquier lui-même. On ne veut pas seulement ainsi éviter que le démarcheur ne prenne une allure officielle, grâce à laquelle il pourrait faire des dupes, mais surtout marquer l'étroite subordination du démarcheur par rapport au banquier.

La possession d'une carte est sanctionnée des peines de l'article 405 du C. P. (article 5, 1^{er} alinéa et 8). La forme des cartes sera déterminée par le règlement d'administration publique qui doit intervenir.

Lorsque le démarcheur cesse ses fonctions, il doit restituer la carte. La loi se préoccupe d'assurer cette restitution, spécialement dans le cas où le démarcheur est invité par le banquier¹, soit spontanément, soit sur l'injonction du procureur de la République, à cesser ses fonctions. Elle précise qu'une mise en demeure doit être adressée au démarcheur par le banquier. Dans les 24 heures à compter de la réception, le démarcheur doit restituer la carte, à peine d'une amende de 300 à 500 francs (art. 5, § 4). Notons qu'il s'agit ici d'un délit contraventionnel qui reste caractérisé malgré l'absence d'intention frauduleuse. Seule la force majeure pourrait constituer une excuse.

Si le démarcheur ne restitue pas la carte, le banquier doit sous les mêmes sanctions aviser le procureur de la République par lettre recommandée dans les 15 jours à partir du moment où expire le délai de 24 heures laissé au démarcheur pour opérer la restitution. Le procureur de la République est ainsi mis à même d'exercer s'il y a lieu des poursuites contre le démarcheur récalcitrant.

Enfin, il est évident que si le démarcheur ne se borne pas à négliger de restituer sa carte, mais entend, malgré l'injonction qu'il a reçue, continuer à se livrer à des opé-

(1) Le banquier, patron du démarcheur, est évidemment en droit de lui retirer lorsqu'il le juge à propos la carte qu'il lui a délivrée, sauf le droit pour le démarcheur d'agir en dommages et intérêts, dans les termes du droit commun, si le retrait de carte est abusif.

rations de démarchage, il est alors considéré comme un démarcheur opérant sans carte et encourt les peines de l'escroquerie.

D'autre part, tant pour assurer la publicité, du moins à l'égard des pouvoirs publics, du lien qui unit désormais le démarcheur au banquier, que pour permettre au procureur de la République de vérifier si le banquier et le démarcheur remplissent l'un et l'autre les conditions requises, le décret-loi fait obligation au banquier de déposer au parquet du procureur de la République de son siège social ou de ses succursales ou agences pour le personnel employé par elles, une déclaration écrite, préalablement à l'entrée en fonction des démarcheurs (art. 6).

Cette déclaration, dont le procureur de la République délivre récépissé est faite sur papier libre, elle est signée du banquier ou du directeur ou gérant de l'agence, selon le cas, et elle contient la liste des démarcheurs que l'établissement compte employer, avec indication de leurs nom, adresse et état-civil.

Le banquier est tenu d'attendre trois jours francs à partir de la remise du récépissé de sa déclaration avant de délivrer à ses démarcheurs la carte d'emploi. Pendant le délai, le procureur de la République procède aux vérifications nécessaires touchant l'état-civil et les antécédents du banquier ou des démarcheurs.

Lorsque des modifications se présentent dans l'état ou l'adresse des démarcheurs en fonctions, ou que de nouveaux démarcheurs sont embauchés, le banquier doit en faire la notification au procureur de la République et il doit encore attendre un délai de trois jours francs avant de délivrer la carte, s'il s'agit de l'engagement d'un nouveau démarcheur.

Le banquier doit encore notifier au parquet tout retrait de carte quel qu'en soit le motif.

Si le procureur de la République, au cours de ses vérifications, constate qu'un démarcheur ne remplit pas les conditions légales, il invite le banquier à retirer la carte de

son démarcheur et le banquier ne peut que déférer à cette réquisition.

Notons que le texte de l'article 6, § 4, pourrait laisser croire que le procureur de la République serait en droit de son propre chef d'ordonner à un banquier de retirer sa carte à tel ou tel démarcheur et jouirait à ce point de vue d'un complet pouvoir d'appréciation. Il n'en est rien. Le seul droit du procureur de la République est de vérifier si le démarcheur remplit les conditions voulues par la loi, c'est-à-dire s'il est français et s'il n'a pas d'antécédent susceptible de lui interdire le droit de démarcher.

C'est seulement si une de ces conditions manque qu'il peut enjoindre au banquier de retirer la carte.

Les diverses obligations mises ainsi à la charge du banquier ou de ses directeurs d'agence par l'article 6 du décret, constituent des délits contraventionnels. La peine prévue par l'art. 6, § 6, est une amende de 500 à 5000 francs. Au cas de récidive l'amende ne peut être inférieure à 1000 francs. Toutefois, les circonstances atténuantes peuvent être accordées et on sait qu'elles permettent, même en cas de récidive, de réduire les peines applicables jusqu'au minimum des peines de simple police.

Le rattachement obligatoire du démarcheur à un banquier — et à un seul banquier — se complète par l'interdiction faite au démarcheur de proposer aux clients qu'il sollicite des opérations autres que celles pour lesquelles il a reçu des instructions expresses de son employeur. Cette interdiction est assortie des peines de l'escroquerie. La loi veut que le démarcheur, dont elle redoute l'esprit d'initiative, ne soit qu'un employé et un employé fidèle. Il ne doit pas s'occuper d'affaires étrangères au banquier dont il est le représentant et ne doit même s'occuper que des affaires pour lesquelles il a reçu des instructions expresses. Il agira prudemment en pratique en exigeant des instructions écrites.

D. — Banquiers procédant eux-mêmes à des opérations de démarchage.

Bien que le décret ne s'explique pas à ce sujet, il est incontestable que tout banquier ayant droit d'avoir recours au démarchage peut à plus forte raison se livrer lui-même à des actes de démarchage, et devenir ainsi son propre démarcheur.

Nous croyons savoir que le règlement d'administration publique en préparation astreindra ce banquier à faire une déclaration au procureur de la République du siège social et à observer un délai de trois jours à compter de la remise du récépissé de la déclaration pour commencer ses opérations.

Le banquier devra d'autre part être porteur d'une carte qu'il signera lui-même et fera contresigner soit par le président du syndicat s'il appartient à une organisation syndicale, soit par le procureur de la République.

Dans le cas d'une banque constituée en société, les gérants ou administrateurs pourraient également démarcher eux-mêmes sous réserve d'observer les mêmes formalités.

V. — *Sanctions pénales.*

Nous avons précisé au fur et à mesure que nous poursuivions l'étude du décret, les sanctions attachées à ses dispositions. Nous les résumons ici brièvement :

1° Les sanctions pénales les plus faibles (amende de 300 à 500 fr.) sont attachées aux dispositions de l'article 5. Il s'agit de l'obligation faite au démarcheur de restituer sa carte à la première injonction et de l'obligation faite au banquier d'aviser le procureur de la République du refus opposé par le démarcheur à la restitution de sa carte.

2° Une amende de 500 à 5.000 fr. avec minimum de 1.000 fr. en cas de récidive — est attachée à la violation des diverses dispositions du décret destinées à permettre au procureur de la République d'exercer une surveillance ef-

ficace sur le recrutement et les antécédents des démarcheurs, ainsi que le cas échéant, sur leurs agissements.

Sont ainsi sanctionnées :

L'obligation faite au banquier de déposer avant d'avoir recours au démarchage, au parquet du procureur de la République de son siège social ou de ses succursales pour le personnel employé par elles, les noms, adresses, état civil des personnes qu'il compte employer à cet effet.

L'obligation faite au banquier de n'employer que des démarcheurs de nationalité française.

L'obligation faite au banquier d'attendre, avant de délivrer la carte d'emploi à ses démarcheurs l'expiration d'un délai de trois jours francs à compter de la remise du récépissé de sa déclaration.

L'obligation faite au banquier de retirer la carte à son démarcheur sur simple demande du parquet formulée à cet effet.

L'obligation faite au banquier de signaler au parquet toute modification dans la situation de ses démarcheurs, ainsi que tout retrait de carte.

La loi ne précise pas ce qu'il faut entendre par la « récidive ». Il faut donc admettre qu'il s'agit d'une récidive spéciale constituée par la réitération du même fait délicteux alors qu'une première condamnation était devenue définitive à la date de l'infraction et n'avait été effacée ni par l'amnistie, ni par la réhabilitation judiciaire ou légale.

3° Enfin, la sanction la plus grave, celle de l'escroquerie est édictée par l'article 8 dans les cas suivants :

Infraction à l'interdiction du colportage (art. 1).

Infraction aux prohibitions édictées contre le démarchage pour certaines valeurs (art. 3).

Infraction à l'interdiction portée contre quiconque de recourir au démarchage s'il n'est pas banquier (art. 4).

Infraction à l'interdiction édictée contre certains banquiers de se livrer à la pratique du démarchage (art. 4).

Infraction à l'obligation faite au démarcheur d'être porteur de sa carte d'emploi et à l'interdiction à lui faite de s'en faire délivrer plusieurs (art. 5, § 1).

Infraction à l'interdiction faite au démarcheur de proposer aux clients qu'il sollicite des opérations autres que celles pour lesquelles il a reçu des instructions expresses du banquier employeur (art. 7).

Enfin infraction à l'interdiction faite aux personnes incapables à raison de leurs antécédents de se livrer au démarchage (art. 6, 3 alinéa).

Ces dernières infractions sont des délits qui supposent chez leur auteur l'intention criminelle. La tentative n'en est pas punissable. Par contre, tous coauteurs ou complices peuvent être poursuivis conformément aux articles 59 et 60 du Code Pénal.

La peine qui est celle de l'article 405 du Code Pénal est l'emprisonnement de un à cinq ans et l'amende de mille à 10.000 francs, outre, facultativement, la privation pour dix ans des droits mentionnés à l'article 42 du code pénal et l'interdiction de séjour pour le même délai.

M. TCHERNOFF pose la question de savoir si ne seraient pas applicables en l'espèce, les peines plus sévères édictées pour le délit d'escroquerie par le décret du 8 août 1935 modifiant l'article 405 du Code Pénal dans le cas où il a été fait appel au public en vue de l'émission d'actions, d'obligations, de bons, etc...

Cette question doit se résoudre par la négative. En effet, les délits nouveaux créés par le décret-loi sur le démarchage ne constituent pas des escroqueries et le texte ne se réfère à l'article 405 que pour l'application de la peine. C'est donc bien que la peine applicable est celle que la loi attache normalement à l'escroquerie et non point celle qu'un texte nouveau a prévue au cas où le délit d'escroquerie s'accompagne de circonstances aggravantes ¹.

Bien entendu, ainsi que nous l'avons déjà précisé, l'infraction au décret sur le démarchage peut se combiner avec un délit d'escroquerie ou de complicité d'escroquerie. Il y a en ce cas concours d'infractions et dans les termes de l'article 365 du code d'instruction criminelle, une peine

(1) En ce sens, F. GOYET, op. cit., p. 72.

unique doit être prononcée. Si l'escroquerie a été commise à l'occasion d'un appel au public en vue d'une émission d'actions, obligations ou valeurs quelconques, la peine applicable sera cette fois la peine aggravée édictée par le décret du 8 août 1935 modifiant l'article 405 du Code Pénal. L'emprisonnement pourra être porté jusqu'à dix années et l'amende jusqu'à 50.000 francs.

L'article 463 du Code pénal relatif aux circonstances atténuantes est applicable.

VI. — *Responsabilité civile.*

Le rattachement obligatoire du démarcheur au banquier par des liens qui sont les liens normaux de patron à employé, a pour conséquence essentielle de mettre à la charge du banquier relativement aux agissements de ses démarcheurs, une responsabilité fondée sur les principes de l'article 1384 du Code civil.

Cette responsabilité est formulée par l'article 9 du décret.

C'est là un progrès considérable. Nous avons montré en effet comment jusqu'ici il était pratiquement impossible, en droit comme en fait, de préciser le caractère juridique des relations ayant existé entre le démarcheur et les banquiers ou dirigeants de société dont le démarcheur plaçait les titres.

Le plus souvent le démarcheur se présentait comme agissant pour son compte et comme la preuve du contraire n'était pas faisable, il en résultait qu'au point de vue des réparations civiles, la victime d'un délit commis par un démarcheur n'avait généralement d'autre répondant que le démarcheur lui-même, insolvable, le plus souvent.

Désormais le principe est tout différent. Nonobstant toute convention contraire, le démarcheur est l'employé d'un banquier. Il en résulte que, dans les termes mêmes du droit commun, la victime d'un délit ou d'un quasi déli-

pourra demander au banquier la réparation du préjudice commis par le démarcheur.

Ainsi, la victime du délit aura devant elle un répondant qui par définition est un répondant sérieux d'autant mieux que ne peuvent recourir au démarchage que certaines catégories de banques, ainsi que le prévoit le décret.

Le texte du décret précise que la responsabilité du banquier ne s'étend au démarcheur que si celui-ci « agit en cette qualité ».

Il ne semble pas que l'insertion de cette restriction ait été indispensable puisqu'elle n'est que l'application du droit commun. Il est en effet de doctrine et de jurisprudence que la responsabilité du maître, telle qu'elle est édictée par l'article 1384 du Code civil est fondée sur une présomption de faute de la part du patron. Le patron est responsable d'abord parce qu'ayant eu le choix de ses préposés il a eu tort de prendre à son service un employé maladroit ou inapte, ensuite parce qu'il a l'obligation de surveiller ses préposés dans l'exercice des fonctions qu'il leur confie et que, si un dommage est causé, c'est qu'il a manqué à cette stricte obligation. Cette présomption de faute est rigoureuse, tellement rigoureuse que le patron ne peut pas s'en affranchir en prouvant qu'il n'a commis aucune faute; il n'est pas admis à démontrer ni qu'il a choisi ses employés avec soin ni qu'il les a surveillés de son mieux. Mais si rigoureuse que soit la présomption, elle a nécessairement une double limite qui résulte d'ailleurs du fondement sur lequel elle repose.

La première limite c'est que la responsabilité cesse lorsque cesse le rapport de subordination existant entre le patron et le préposé, c'est-à-dire lorsque le préposé n'agit pas pour le compte du patron et dans la limite de sa mission. A ce moment, en effet, le préposé n'a plus de maître et il réacquiert une entière liberté individuelle.

La deuxième limite c'est que, même pendant les heures ou sur les lieux du travail, la responsabilité ne s'étend qu'aux dommages causés par le préposé dans les fonctions auxquelles il est employé ou à l'occasion de ces fonctions.

Il y a, il est vrai sur ce point deux tendances, une tendance restrictive voulant que le patron ne soit responsable que des faits de charge proprement dits, et une tendance plus libérale admettant la responsabilité du patron si l'acte n'entre pas essentiellement dans les fonctions de l'employé, pourvu qu'il s'y rattache directement par des circonstances de temps, de lieu et de service (AUBRY et RAU, Tome VI, § 447, n^{os} 23 et 24. Pandectes Françaises, V^o Responsabilité).

Mais en tout cas, il est certain que la responsabilité cesse lorsque l'acte dommageable commis par le préposé est étranger à ses fonctions (Cass. 3 mars 1884. D 85-1-63. Douai, 12 janvier 1903. S 04-2-298).

On ne saurait donc considérer le banquier comme responsable des agissements de son démarcheur si celui-ci s'évade des limites de sa profession et cause aux tiers, par ses initiatives personnelles, un préjudice.

Mais il faut tempérer cette règle de ce principe que l'abus des fonctions est de la part de l'employé une faute engageant la responsabilité civile du maître. Si donc le démarcheur chargé de conseiller des opérations mobilières se livre pour augmenter l'efficacité de ses conseils à des opérations blamables, à des mises en scène frauduleuses, il est incontestable que la responsabilité civile du banquier est encourue. Il en est de même si le démarcheur agissant en qualité de démarcheur propose des opérations autres que celles pour lesquelles il a reçu des instructions de son patron.

Sur la nature et l'étendue des réparations civiles qui peuvent être ainsi exigées du démarcheur ou, par le jeu de l'article 9, du banquier qui l'emploie, le texte est muet. Il ne prononce pas, notamment, dans le cas où le démarcheur place en contravention aux dispositions des articles 3 et 7, des valeurs interdites au démarchage, la nullité de l'opération et en cela il se montre nettement inférieur aux projets du Sénat et de la Chambre.

C'est donc au droit commun qu'il faut se référer : La victime du délit peut demander conformément aux dispositions de l'article 1382 du code civil, la réparation intégrale du préjudice qui lui a été causé. Elle peut porter son action soit au principal devant le tribunal civil, soit accessoirement à l'action publique devant le tribunal répressif. En outre, la nullité de l'opération peut être demandée selon les règles du droit civil s'il y a eu erreur, dol ou violence.

Même si le démarchage a été régulier et si aucune infraction n'a donc été commise au décret sur le démarchage, la responsabilité civile du démarcheur et celle du banquier peuvent être engagées. Il suffit en effet pour donner naissance à cette responsabilité qu'il y ait eu une faute de la part du démarcheur ou du banquier. L'action doit alors être portée devant le tribunal civil.

Il ne suffirait pas, bien entendu que le capitaliste démarché excipe des conseils mêmes qui lui ont été donnés, si ces conseils n'ont revêtu aucun caractère frauduleux et ne l'ont pas privé de sa légitime liberté d'appréciation et de contrôle.

Il entre en effet dans les attributions normales du banquier et par suite du démarcheur de donner des conseils touchant les opérations sur valeurs mobilières. C'est seulement s'il y avait dol ou faute de la part du banquier ou du démarcheur et plus particulièrement connaissance des vices du titre vendu que leur responsabilité civile serait engagée.

Mais la jurisprudence considère comme une faute, le fait par un intermédiaire de donner sciemment des renseignements inexacts et elle décide même que la bonne foi de celui qui a fourni des renseignements inexacts ne l'exonère pas de toute responsabilité s'il a agi avec légèreté ou imprudence (Paris, 12 mai 1920. D. P. 21-2-39. — Req., 27 nov. 1911. D. P. 13-1-111. — Lyon, 8 mai 1912. D. P. 14-2-23) ¹.

(1) TCHERNOFF, *op. cit.*, II, n° 155.

VII. — *Entrée en vigueur des dispositions du décret relatives au démarchage.*

A la différence des dispositions du décret relatives au colportage, la réglementation du démarchage n'entrera en vigueur, aux termes de l'article 12 du décret, qu'à la promulgation d'un règlement d'administration publique encore en préparation au moment où nous écrivons.

SECTION II. — LE DÉMARCHEUR CONSIDÉRÉ COMME UN AGENT DE LA PUBLICITÉ FINANCIÈRE.

I. — *Réglementation concernant le prospectus.*

Ainsi que nous l'avons montré, le décret ne pouvait pas réglementer spécialement l'activité du démarcheur considéré comme un agent de publicité financière. Il n'est pas en effet possible de réglementer directement une publicité qui n'emploie en principe que cette forme essentiellement fuyante et difficile à contrôler que constitue la transmission verbale.

Cependant la nocivité de cette publicité est déjà largement atténuée du fait que le démarcheur est devenu l'employé obligatoire du banquier. D'autre part, le décret-loi, s'inspirant en cela des travaux du Sénat et considérant que la publicité verbale du démarcheur s'accompagne généralement d'une distribution de prospectus a du moins tenu dans ses articles 10 et 11 à réglementer la teneur de ces prospectus. Toutefois, le texte est très large et ne vise pas seulement le prospectus du démarcheur, mais tous les prospectus de placement que les banquiers, administrateurs ou gérants de sociétés utilisent soit pour inciter le public à souscrire à des émissions d'actions ou d'obligations, soit pour lui en recommander l'achat.

Ces prospectus ne doivent pas être confondus avec la

notice légale, prévue par la loi du 30 janvier 1907, et qui doit être publiée au Journal Officiel préalablement à tout appel au public en vue de justifier de l'accomplissement des formalités prévues par la loi.

Cette notice légale constitue selon l'expression de M. TCHERNOFF « une source où les intéressés peuvent puiser des renseignements » mais elle n'est pas en elle-même un moyen d'atteindre le grand public (qui en général ne la lit pas).

Le prospectus de placement est au contraire distribué au public et essentiellement destiné à le renseigner; bien mieux, il est comme le dit encore M. TCHERNOFF¹ une véritable sollicitation, une offre constituant le premier terme d'un contrat que l'acceptation du client rend définitif, et c'est pourquoi, comme nous allons le voir, le décret-loi va exiger qu'il soit revêtu d'une signature.

Ajoutons que le prospectus de placement n'est pas obligatoire. Le démarcheur peut parfaitement limiter son action à la publicité verbale.

La loi du 30 janvier 1907 n'avait pas laissé le prospectus de placement sans réglementation, elle avait en effet décidé que « les affiches, prospectus et circulaires devront reproduire les énonciations de la notice légale et contenir l'insertion de ladite notice au bulletin annexe du Journal Officiel, avec référence au numéro dans lequel elle aura été publiée. »

Elle ajoutait que : « les annonces dans les journaux devront reproduire les mêmes énonciations ou tout au moins un extrait de ces énonciations avec référence à ladite notice et indication du numéro du bulletin annexe du Journal Officiel dans lequel elle aura été publiée. »

Le texte disposait que les infractions à ces dispositions seraient « constatées par les agents de l'enregistrement et punies d'une amende de 10.000 à 20.000 francs. »

Mais ce texte était insuffisant et les mentions dont il

(1) Sur tous ces points, voir TCHERNOFF. Suppl. au traité de Droit Pénal Financier, Commentaires des décrets-lois de 1936, n^{os} 43 et suivants. Voir aussi l'article de M. TCHERNOFF au D. H., 1936, p. 9.

rendait obligatoire la publication ne permettaient pas de renseigner complètement et efficacement le capitaliste intéressé.

Le nouveau décret réglemente le prospectus « destiné « à solliciter l'achat ou la souscription de valeurs ». Il est d'une compréhension extrêmement large puisqu'il vise « tout prospectus distribué ou reproduit sous quelque « forme que se soit, pourvu qu'il soit destiné à solliciter « l'épargne ». Les prévisions s'étendent à toutes les valeurs offertes, actions, obligations, parts de fondateurs, bons de caisse, parts syndicales, droits de souscription ou autres, et il concerne toutes les sociétés susceptibles de faire appel au public ou dont les titres peuvent faire l'objet de négociations, françaises ou étrangères, anonymes ou en commandite. Il atteint toutes les formes de publication ou de distribution possible et non pas exclusivement la distribution par démarcheur.

Le texte n'exige même pas que le prospectus soit distribué dans un lieu public et il s'applique donc, même si la distribution est opérée dans des lieux privés ou dans des lieux publics réservés à des opérations de placement sur valeurs mobilières, bourses de commerce, guichet des banques, études d'officiers ministériels. Il concerne même les distributions faites par la poste et sous pli cacheté pourvu qu'il résulte des circonstances de la cause que les rédacteurs du document ont eu l'intention de faire acte de publicité ¹.

Le texte vise également la « reproduction du prospectus », c'est-à-dire son insertion en totalité ou par extrait dans d'autres publications ou dans des articles de presse. Toutefois le texte ne saurait s'étendre aux simples résumés

(1) Dans une décision récente, rendue en matière d'infraction aux lois des 31 mai 1916 et 31 décembre 1920 concernant l'introduction des valeurs étrangères sur le marché français, la 11^e Chambre du Tribunal de la Seine a décidé que l'envoi de prospectus sous pli fermé, affranchi à 50 centimes, pouvait constituer un acte de publicité; le jugement a précisé : « qu'il appartient au tribunal d'apprécier le caractère public ou particulier des offres faites en vue du placement d'actions ». Affaire Min. des Finances c/Bougany, 11^e Chambre, jug. du 21 février 1930).

ou communiqués publiés dans la presse (TCHERNOFF, *ib.*, n° 48).

Les mentions qui doivent figurer sur le prospectus sont les suivantes :

1° La signature de la personne ou du représentant qualifié de la société dont l'offre émane.

En effet le prospectus constituant une véritable sollicitation suppose nécessairement la signature d'une personne responsable de sa régularité comme aussi de l'exécution du contrat que l'acceptation du destinataire rend définitif.

2° Indépendamment de cette signature, le prospectus doit nécessairement reproduire les énonciations de la notice légale prévues à l'article 3 de la loi du 30 janvier 1907, c'est-à-dire :

La dénomination de la société, ou la raison sociale,

La nationalité,

Le siège social,

Son objet.

Sa durée.

Le montant du capital social, le taux de chaque catégorie d'actions et le capital non libéré.

Le dernier bilan certifié pour copie conforme, ou la mention qu'il n'en a pas été dressé encore.

Le montant des obligations déjà émises, avec l'énumération des garanties qui y sont attachées.

S'il s'agit d'une nouvelle émission d'obligations, le nombre et la valeur des titres à émettre, le taux, les garanties, l'époque et les conditions de remboursement.

Enfin, mention des avantages stipulés au profit des fondateurs et administrateurs, du gérant ou de toute autre personne, mention des apports en nature et de leurs modes de rémunération, mention des modalités de convocation aux assemblées générales et de leur lieu de réunion.

En outre, les sociétés étrangères doivent publier intégralement leurs statuts en langue française.

3° Enfin, le prospectus de placement doit mentionner encore les noms, prénoms et adresses des administrateurs de la société et indiquer si les valeurs offertes sont cotées ou non, et, dans l'affirmative à quelle bourse.

La première de ces deux mentions a pour objet de compléter les renseignements dont le public a besoin. La personnalité des administrateurs constitue en général — et sauf hélas de cruelles exceptions — une garantie de sécurité.

Mais il faut noter que l'indication du nom de ces personnalités ne crée pas un lien de droit entre elles et le lecteur du prospectus. En effet, le prospectus peut être publié, surtout s'il a pour objet de solliciter des achats d'actions, en dehors de la société émettrice et parfois contre son gré.

La deuxième indication touchant le point de savoir si les valeurs offertes sont cotées ou non est également fort utile. Malgré la rédaction sommaire du texte, on doit admettre que le prospectus doit préciser non seulement à quelle bourse le titre est coté mais encore s'il s'agit d'une cotation officielle sur un marché réglementé (agents de change ou coulisse en France) ou d'une cotation officieuse sur un marché non réglementé (marché hors-cote) ainsi qu'il en existe à peu près sur toutes les places du monde notamment à Londres et New-York.

Ainsi le prospectus doit désormais contenir un ensemble de mentions susceptibles, de renseigner avec exactitude et précision le capitaliste à qui il est remis sur les valeurs dont la souscription ou l'achat lui sont conseillés.

II. — *Sanctions pénales.*

L'article 11 du décret est ainsi conçu :

« Sans préjudice s'il y a lieu des amendes fiscales prévues à l'article 3 de la loi du 30 janvier 1907, toute infraction aux dispositions de l'article 10 est punie d'une amende de 1.000 à 10.000 francs. En cas de récidive, l'amende ne peut être inférieure à 3.000 francs ».

« Dans le cas où le prospectus contiendrait des renseignements faux ou inexacts, les peines applicables seront, en cas de mauvaise foi des personnes ayant fourni ces renseignements, celles de l'article 405 du Code Pénal. ».

Le premier alinéa de cet article organise la sanction de toute omission ou de toute erreur même involontaire dans les énonciations du prospectus. Il crée un délit contraventionnel de droit commun dont la répression est possible en dehors de la mauvaise foi de ses auteurs et dont les éléments peuvent être recherchés et constatés par tout officier de police judiciaire.

La peine encourue est l'amende de mille à dix mille francs. Elle ne peut être inférieure à trois mille francs en cas de récidive.

Mais cette sanction n'est applicable que lorsque l'erreur ou l'omission porte sur l'une des mentions prescrites par l'article 10 du décret, savoir la signature du représentant qualifié de l'émetteur et les dispositions relatives à la désignation des administrateurs et à la cotation des titres.

Lorsque la mention omise est l'une de celles qui était prévue par la loi du 30 janvier 1907, la sanction édictée par l'article 3 de cette loi demeure applicable, c'est-à-dire l'amende de dix à vingt mille francs. L'infraction reste fiscale et c'est à l'Administration de l'Enregistrement qu'il appartient d'en assurer la constatation.

C'est là un système répressif assez complexe et dont les inconvénients seront nombreux. Il eut certainement mieux valu abroger « *parte in qua* » la loi du 30 janvier 1907, dépouiller en toutes hypothèses le délit de son caractère fiscal, et décider que les pénalités applicables seraient celles de l'article 11 quelle que fût la nature de la mention omise.

Le deuxième alinéa de l'article 11 déclare les pénalités de l'article 405 du code pénal applicable dans le cas où le prospectus publie de mauvaise foi des renseignements faux ou inexacts.

C'est là une innovation de grande importance.

En effet, si l'article 15 de la loi du 24 juillet 1867 punissait déjà des peines de l'escroquerie les publications de faits faux, c'était seulement lorsque les dirigeants d'une société s'efforçaient par leurs publications de recueillir des souscriptions ou des versements. L'article n'était applicable qu'au cas où il s'agissait d'une émission d'actions ou d'obligations. Il n'atteignait pas les hypothèses ou les auteurs de faux renseignements avaient pour but la vente d'actions déjà souscrites ou encore la vente ou la souscription d'autres titres tels que les parts de fondateur, les droits de souscription, les parts syndicales.

A cet égard, on ne pouvait que faire application du droit commun, c'est-à-dire viser le délit d'escroquerie lorsqu'il était constitué. Mais le délit d'escroquerie suppose non seulement la publication mensongère mais encore la manœuvre frauduleuse susceptible de donner force et crédit au mensonge. Il ne permet pas de réprimer la simple contre-vérité et ainsi, bien des cas où des remises de fonds étaient obtenues grâce à des publications de faux renseignements échappaient à la répression.

Désormais, en matière d'offre des valeurs, le simple mensonge écrit est puni des peines de l'escroquerie quelle que soit la valeur offerte et le mode juridique sous lequel elle est présentée.

Le délit suppose la mauvaise foi de ses auteurs. La tentative n'en est pas punissable. La peine est celle de l'article 405 du Code Pénal c'est-à-dire l'emprisonnement de un à cinq ans, l'amende de 1.000 à 10.000 fr. et en outre s'il y a lieu l'interdiction des droits mentionnés en l'article 42 du Code Pénal et l'interdiction de séjour.

Le délit peut se combiner avec une escroquerie, si notamment la remise du prospectus mensonger a été accompagnée de manœuvres frauduleuses. L'intervention du démarcheur ne peut plus en l'espèce, notons-le, constituer la manœuvre frauduleuse par la raison que le démarcheur a cessé d'être un tiers et qu'il n'est plus que le porte-parole, le représentant de l'émetteur.

S'il y a escroquerie, on se trouve en présence d'un con-

cours d'infractions et une peine unique doit être prononcée. La peine applicable pourra en ce cas être la peine aggravée prévue par le deuxième paragraphe de l'article 405 C. P. modifié par le décret du 8 août 1935 si l'escroquerie a été commise à l'occasion d'un appel au public en vue d'une émission.

III. — *Personnes punissables :*

L'article 11 est assez imprécis en ce qui concerne les personnes qui doivent être considérées comme responsables de l'infraction. Du moins il a entendu être très large et viser beaucoup moins le rédacteur du prospectus que celui qui, en fait, fournit les renseignements mensongers.

Le plus souvent le responsable sera le gérant du syndicat de placement ou le banquier isolé qui écoule dans sa clientèle les valeurs d'une société, soit qu'il ait pris ferme une participation, soit qu'il agisse à la commission.

Le démarcheur lui-même, véritable employé de ce banquier pourra être retenu si sa connaissance du caractère mensonger du prospectus qu'il répand est démontrée.

Les administrateurs de la société dont le titre est placé ne sont pas nécessairement en cause, le placement étant fait souvent en dehors d'eux et parfois même à leur insu. Mais ils seront tenus pour complices si les faux renseignements couchés sur le prospectus ont été sciemment donnés par eux ou s'ils ont provoqué au délit.

Dans tous les cas, il importe de retenir que le délit suppose la mauvaise foi. Aucune présomption de culpabilité n'est établie par le texte, en sorte que le parquet devra faire la preuve de la mauvaise foi. Cette preuve sera souvent difficile à faire notamment lorsque le rédacteur de la notice sera étranger à la société et pourra ainsi prétendre qu'il a lui-même été induit en erreur.

IV. — *Recours civils.*

Toute personne victime d'un fait délictueux tombant sous le coup des articles 10 et 11 du décret peut poursuivre la réparation du préjudice qui lui a été causé soit en se constituant partie civile devant le tribunal répressif, soit en portant son action directement devant la juridiction civile. Cette action fondée sur une responsabilité délictuelle est dirigée contre l'auteur de l'infraction ou les personnes qui sont civilement responsables des agissements de ce dernier.

A côté de cette action qui trouve son fondement dans les dispositions des articles 1382 et suivants du code civil, celui qui, sollicité par prospectus, s'est engagé dans une opération financière, dispose, par cela seul que le prospectus constitue désormais une sollicitation que son acceptation a transformée en contrat, d'actions fondées sur une idée de responsabilité contractuelle. Il peut, au cas où le contrat resterait inexécuté, en poursuivre l'exécution selon les règles ordinaires de la loi civile. Il peut aussi, si l'offre a été accompagnée de renseignements erronés ou d'affirmations mensongères, agir en dommages et intérêts en même temps qu'il poursuivra l'annulation du contrat pour dol, erreur ou violence.

V. — *Date d'entrée en application des articles 10 et 11.*

Aux termes de l'article 12 du décret, les dispositions des articles 10 et 11 n'entreront en vigueur qu'après la publication d'un règlement d'administration publique encore en voie d'élaboration.

VI. — *Loi du 11 janvier 1936.*

Signalons en terminant que le prospectus de placement a été à nouveau réglementé à certains égards par la loi du

11 janvier 1936. Cette loi interdit aux fondateurs, directeurs ou gérants de société de faire ou laisser figurer le nom d'un ancien membre du gouvernement, d'un fonctionnaire ou ancien fonctionnaire ou d'un membre de la Légion d'honneur avec mention de sa qualité sur tous prospectus, annonces, tracts, réclames ou documents quelconques publiés dans l'intérêt de l'entreprise qu'ils dirigent ou qu'ils se proposent de fonder, à peine d'une amende de 500 à 3.000 francs et d'un emprisonnement de un à six mois, ou de l'une de ces deux peines seulement.

Les mêmes peines sont applicables à tous banquiers ou démarcheurs qui auront fait usage des dits prospectus, annonces, tracts, réclames, ou documents.

La loi, dont l'intérêt est considérable, et qui est entrée immédiatement en application, impose donc au démarcheur, sous des sanctions pénales graves, l'obligation de vérifier si le prospectus ne contrevient pas aux prohibitions qu'elle édicte.

CHAPITRE VI.

LE DECRET DU 30 OCTOBRE 1935 RELATIF AU DEMARCHAGE POUR LES SOCIETES DE CAPITALISATION ET D'EPARGNE

Pendant que le Parlement se préoccupait du démarchage financier en général, dans les conditions qui viennent d'être exposées, un projet de loi déposé par M. Loucheur, Ministre du Travail, le 28 juin 1928 (Annexe 2393, Journal Officiel du 15 novembre 1928), avait pour objet de réglementer les entreprises d'assurances, de capitalisation et d'épargne. Ce projet de loi établi soigneusement par les services du Ministère du Travail ne se préoccupait pas seulement d'assurer plus efficacement le contrôle et la surveillance de ces sociétés qui plus particulièrement que les autres font appel à la petite épargne; il avait aussi, devant les abus qui avaient été constatés, cherché à réglementer les conditions dans lesquelles elles peuvent recourir au démarchage.

Rapporté par M. Paul Nicollet au nom de la Commission d'Assurances et de Prévoyance Sociale (annexe 2393 J. O. du 6 mai 1930, n° 47), le projet gouvernemental qui reprenait d'ailleurs les projets déposés par M. Godart, le 29 juillet 1924 (nos 345 et 347) a été adopté sans débat par la Chambre des députés le 2 décembre 1929 (J. O. du 3 décembre 1929, p. 3739).

Le projet a alors été déposé sur le bureau du Sénat le 10 décembre 1929 (Annexe n° 678, J. O. du 7 mars 1930, p. 702) rapporté par M. Justin Godart au nom de

la Commission de l'hygiène, de l'assurance et de la prévoyance sociales, le 26 juin 1930 (Annexe n° 383, J. O. du 4 nov. 1930, p. 964) et adopté avec modifications le 13 novembre 1930 (J. O. du 14 novembre, p. 1612).

De retour à la Chambre des Députés où il a été déposé le 27 novembre 1930 (annexe 4146, J. O. du 30 décembre 1930, n° 184) et rapporté par M. Nicollet le 18 décembre 1930 (annexe n° 4227, J. O., 7 juin 1931, p. 363), le projet a été adopté, cette fois sans modification le 4 février 1931 (J. O. du 5 février, page 576) et il est ainsi devenu définitif.

Le texte a été promulgué le 10 février 1931 sous la dénomination de « Loi relative aux entreprises d'assurances, de capitalisation et d'épargne (Journal Officiel du 11 février 1931).

Le seul article de ce texte qui nous intéresse est l'article premier. En effet, l'alinéa premier de cet article exige des fondateurs, directeurs, administrateurs, agents et courtiers de ces entreprises, et plus généralement de ceux qui présentent au public leurs opérations, un passé judiciaire exempt de certaines condamnations.

Le texte est ainsi conçu :

« Les entreprises d'assurance de toute nature, terrestres et maritimes, de capitalisation, d'épargne et leurs agences ne peuvent à un titre quelconque être fondées, dirigées, administrées, gérées et leurs opérations ne peuvent être présentées au public que par des personnes n'ayant fait l'objet d'aucune condamnation pour crime de droit commun, pour vol, pour abus de confiance, pour escroquerie ou pour délit puni par les lois des peines de l'escroquerie, pour soustraction commise par dépositaire public, pour extorsion de fonds ou valeurs, pour émission de mauvaise foi de chèques sans provision, pour atteinte au crédit de l'Etat, pour recel des choses obtenues à l'aide de ces infractions; toute condamnation pour tentative ou complicité des infractions ci-dessus entraînera la même incapacité. La

« même interdiction est encourue par les faillis non ré-
« habilités ».

On notera que les condamnations énumérées dans ce texte sont exactement les mêmes que celles qui, en vertu de la loi du 19 juin 1930, entraînent l'interdiction d'exercer la profession de banquier. La concordance entre les textes a été établie par le Sénat sur la demande de M. le Ministre des Finances formulée par lettre du 24 janvier 1930.

D'autre part, les alinéas 3, 4, 5 du même article ont réglementé la situation des agents, démarcheurs ou courtiers professionnels.

Le projet primitif imposait pour tous sans distinction l'obligation de justifier de la possession d'une carte d'identité établie par l'entreprise pour le compte de laquelle ils opèrent.

Mais le Sénat a adouci le texte en laissant au courtier, démarcheur ou agent de la compagnie, la faculté de justifier,

soit de son inscription au registre du commerce,

soit d'un titre de nomination d'agent,

soit d'une carte d'identité qui doit être restituée sur simple demande à l'entreprise qui l'a délivrée.

L'agent de la compagnie n'a donc pas besoin de carte; son titre de nomination lui suffit.

Le courtier professionnel qui agit pour son compte n'a à justifier que de son inscription au registre du commerce.

Seul le démarcheur, dont la situation est en quelque sorte intermédiaire entre celle du courtier professionnel et celle de l'agent de la compagnie a été astreint à la carte.

Les mentions à porter sur la carte ont été précisées par le décret du 27 février 1931, lui-même sanctionné par des peines de prison (six mois à deux ans) et d'amende (mille à dix mille francs).

Bien entendu, cette réglementation ne concerne que les agents, courtiers ou démarcheurs professionnels, et non les intermédiaires occasionnels, ainsi que le précise la réponse

ministérielle à la question posée par M. Dubois, le 26 mars 1931, réponse qui est ainsi conçue :

« Les dispositions du décret du 27 février 1931 rendu
« en exécution de la loi du 10 du même mois, n'interdisent
« pas aux personnes non inscrites au registre du com-
« merce de faire du courtage d'assurance. En vertu de
« l'art. 1^{er} de la loi précitée, tout agent, courtier, ou démar-
« cheur des entreprises qu'elle vise, doit justifier, soit de
« son inscription au registre du commerce, soit d'un titre de
« nomination d'agent, soit de la possession d'une carte
« d'identité délivrée par l'entreprise. Ces dispositions ne
« s'appliquent pas aux intermédiaires occasionnels qui ne
« sont ni courtiers professionnels, ni agents, ni démar-
« cheurs des sociétés. La question de savoir si un inter-
« médiaire doit être considéré ou non comme occasionnel
« ne peut être tranchée que sur espèce (J. O. Ch. des Dé-
« putés, 16 avril 1931, déb. parlem. p. 2.568) ».

La réglementation de la loi du 27 février 1931 constituait évidemment un progrès sur le régime antérieur où pleine liberté était laissée aux dirigeants des sociétés intéressées quant au recrutement de leur agents ou démarcheurs. Elle pouvait être satisfaisante en ce qui concerne les Cies d'assurances qui font appel en général à un personnel stable et souvent sérieusement recruté. Mais il n'est pas douteux qu'elle était insuffisante pour réprimer les abus particulièrement scandaleux auxquels se livraient les agents et démarcheurs de certaines sociétés d'épargne ou de capitalisation.

C'est pourquoi les rédacteurs des décrets-lois laissant les choses en l'état en matière d'assurances, ont estimé devoir, à la date du 30 octobre 1935, reprendre à l'égard des démarcheurs des sociétés d'épargne et de capitalisation, la plupart des dispositions incluses dans le décret du 8 août 1935 sur le démarchage en matière de valeurs mobilières.

Le rapport précédant le décret s'exprime ainsi : « La

« plupart des abus qui sont quotidiennement portés à la
« connaissance de l'Administration sont imputables aux
« démarcheurs peu scrupuleux qui n'hésitent pas à duper
« leurs clients éventuels en attribuant aux contrats qu'ils
« cherchent à placer, des avantages illusoire ou inexis-
« tants. Quoique ces pratiques soient condamnées par les
« sociétés sérieuses, elles sont beaucoup trop fréquentes
« et portent un trop grave préjudice à l'épargne pour
« qu'il ne soit pas nécessaire de leur opposer les mesures
« les plus rigoureuses. Elles risqueraient d'ailleurs tôt ou
« tard de jeter le discrédit sur toutes les entreprises
« d'épargne ou de capitalisation ».

La réglementation nouvelle concerne les « sociétés d'épargne », les « sociétés de capitalisation » et les « sociétés assujetties au contrôle de l'Etat par la loi du 31 mars 1934 ».

Les sociétés de capitalisation sont celles qui font appel à l'épargne en vue de la capitalisation et contractent en échange de versements uniques ou périodiques, directs ou indirects, des engagements déterminés, c'est-à-dire des sommes d'argent ou tout autre prestation dont le montant et la date d'exigibilité sont fixés à l'avance. Elles se distinguent des compagnies d'Assurances en ce que, dans leurs prévisions, la durée de la vie humaine n'intervient pas. Elles sont assujetties à l'enregistrement et au contrôle du Ministre du Travail par la loi du 10 décembre 1907.

Les sociétés d'épargne sont celles dont l'objet est de réunir et capitaliser en commun les épargnes de leurs adhérents « sans prendre à leur égard d'engagements déterminés ». Elles se bornent à réunir les capitaux de leurs adhérents, à les faire fructifier par des placements déterminés à l'avance et rigoureusement réglementés, et elles distribuent aux échéances fixées les bénéfices obtenus sans avoir pris aucun engagement quant au montant de la répartition. Dans le cas où elles ne sont pas administrées gratuitement, elles sont soumises au contrôle du Ministère du Travail (loi du 3 juillet 1913).

Enfin, les sociétés assujetties au contrôle de l'Etat, en

vertu de la loi du 31 mars 1934 sont « les entreprises qui font appel à l'épargne dans le but de réunir les sommes versées par leurs adhérents, soit en vue de les affecter à des comptes de dépôt portant intérêt, soit en vue de la capitalisation en commun en les faisant participer aux bénéfices d'autres sociétés qu'elles gèrent ou administrent directement ou indirectement ». La loi du 31 mars 1934 a eu pour but et pour effet d'assujettir au contrôle de l'Etat, certaines sociétés de capitalisation ou d'épargne qui avaient réussi, par la rédaction habile de leurs statuts, à éluder tout contrôle de l'Etat.

Sur la réglementation elle-même, dont les dispositions sont calquées sur celles du décret-loi relatif au démarchage financier, nous ne donnerons que des indications sommaires :

L'article 1^{er} du décret étend l'obligation de la carte d'emploi délivrée par l'entreprise elle-même à tous agents ou démarcheurs d'une société de capitalisation ou d'épargne. L'agent ou démarcheur devient ainsi obligatoirement un employé de la société. Il ne peut d'ailleurs détenir qu'une seule carte. Il doit la restituer dans les 24 heures de la demande qui lui en est faite à peine d'une amende de 300 à 500 francs. Les dirigeants de l'entreprise doivent eux-mêmes en cas de non restitution aviser le procureur de la République et le Ministère du Travail dans les 15 jours, sous les mêmes sanctions. Le nom de l'agent ou démarcheur doit figurer sur tout contrat souscrit (déjà l'art. 1^{er} de la loi du 10 février 1931 exigeait que cette indication fût portée sur l'exemplaire de la police remise à l'adhérent).

L'article 2 impose aux entreprises l'obligation de déclarer par écrit au parquet du procureur de la République de leur siège social ou de leurs succursales et au Ministère du Travail, les noms, adresse et état civil des démarcheurs qu'ils comptent employer et qui devront être obligatoirement français.

Il précise que la carte ne peut être délivrée aux per-

sonnes à qui l'exercice de la profession de banquier est interdit.

Il ajoute que les sociétés ne peuvent délivrer la carte d'emploi à leurs démarcheurs qu'après l'expiration d'un délai de 8 jours francs à compter de la remise du récépissé de leur déclaration tant au procureur de la République qu'au Ministre du Travail (art. 2, § 2). Le délai est de 8 jours tandis qu'il est de 3 jours pour le démarchage des valeurs mobilières.

Le même article précise dans son § 4 que la société doit retirer la carte d'emploi à son démarcheur sur simple demande du Parquet. Mais là encore le Parquet ne jouit à notre sens d'aucun pouvoir discrétionnaire et il ne peut réclamer le retrait de la carte que si le démarcheur ne remplit pas les conditions légales, c'est-à-dire s'il est étranger ou s'il a des antécédents judiciaires.

Le § 5 du même article impose aux dirigeants des sociétés de notifier au procureur de la République et au Ministre du Travail « toute modification aux indications prévues au 1^{er} alinéa, ainsi que tout retrait de carte », c'est-à-dire l'engagement de nouveaux démarcheurs; le changement d'état-civil ou d'adresse des démarcheurs en fonction, la cessation de fonctions pour quelque cause que ce soit.

Le § 6 du même article organise les sanctions attachées à ces diverses prescriptions. La peine encourue par les dirigeants de la société en cas d'omission d'une des formalités prescrites est l'amende de 1.000 à 10.000 francs avec minimum de 5.000 fr. en cas de récidive. Mais les circonstances atténuantes sont applicables. Il s'agit d'un délit contraventionnel qui ne suppose pas la mauvaise foi. Seule la force majeure pourrait être une excuse.

L'article 3 du décret organise les sanctions en cas d'infraction aux prescriptions les plus importantes. Il précise que la peine sera celle de l'article 405 du code pénal en cas d'infraction aux dispositions de l'article 1^{er} et 2, § 3.

Cette peine rigoureuse est encourue :

Lorsque le délinquant s'est livré au démarchage sans

être muni d'une carte d'emploi ou encore lorsqu'il continue de s'y livrer alors que le retrait de la carte lui a été régulièrement notifié;

Lorsque le démarcheur est titulaire de deux ou plusieurs cartes d'emploi;

Lorsque le délinquant s'est livré au démarchage alors que l'exercice de la profession de banquier lui était interdit en raison de ses antécédents.

L'auteur principal du délit qui est cette fois un délit intentionnel, est l'agent trouvé en défaut. Les dirigeants de la société peuvent être éventuellement retenus comme complices.

La tentative n'est pas punissable, mais il importe de rappeler que les éléments constitutifs du démarchage sont les mêmes qu'en matière de placement de valeurs mobilières et que le délit est caractérisé par l'offre de contrats d'épargne ou de capitalisation même si aucune convention définitive n'intervient.

La définition du démarchage restant la même, l'habitude reste un élément essentiel du délit. Le texte ne serait donc pas applicable à celui qui se serait livré à un acte occasionnel de démarchage.

La peine est celle de l'article 405, § 1^{er} du Code pénal, c'est-à-dire l'emprisonnement jusqu'à 5 ans, l'amende jusqu'à 10.000 fr. et éventuellement l'interdiction de séjour et l'interdiction des droits de l'article 42 du Code pénal.

Si le démarcheur se rend coupable d'escroquerie, il y a concours d'infractions et une peine unique doit être prononcée. Cette peine pourra être celle de l'article 405, § 2, complété par le décret-loi du 8 août 1935 si l'escroquerie est commise à l'occasion d'un appel au public en vue d'une émission.

L'article 4 du décret rend les entreprises civilement responsables dans les termes de l'article 1384 du Code civil du dommage causé par la faute, l'imprudence ou la négligence de leurs agents et démarcheurs agissant en cette qualité, lesquels sont considérés comme leurs préposés notwithstanding toutes conventions contraires. Là encore le texte

ne prononce pas la nullité des contrats réalisés au mépris de ses dispositions. Cette nullité ne pourra être prononcée que dans les termes du droit commun, en cas d'erreur, dol ou violence.

Quant à l'article 5, il spécifie que le décret n'entrera en vigueur que dans les conditions qui seront précisées par un règlement d'administration publique.

CONCLUSION

A l'heure où nous terminons ces lignes, encore que la réforme du démarchage remonte à plus d'une année déjà, les règlements d'administration publique attendus n'ont point encore paru. La réglementation nouvelle du démarchage, sauf en ce qui concerne l'interdiction du colportage n'est donc pas en vigueur. Les détails d'exécution de la réforme nous sont encore inconnus.

Il est toujours difficile de porter un jugement définitif sur une réforme législative qui n'a pas encore été soumise à la pratique; plus difficile encore de formuler un avis lorsque la réforme n'est pas complète et que certains points cependant essentiels restent en suspens.

Et cependant comment conclure sans formuler un jugement ?

Dans son livre tout récent sur la protection de l'épargne M. D. H. COHEN n'a pas hésité quant à lui déclarer la réforme « inopérante, dangereuse et injuste » : inopérante parce que la loi peut être aisément tournée et qu'après comme avant un banquier « même syndiqué » et un démarcheur « régulièrement muni d'une carte » peuvent s'entendre pour se livrer à des opérations blâmables et faire des victimes dans la petite épargne. Dangereuse parce qu'elle donne aux petits capitalistes l'illusion de la sécurité et les incite à une confiance dont les pilliers de l'épargne pourront aisément profiter. Injuste enfin parce que le décret-loi semble vouloir rendre responsables des malheurs de l'épargne les seuls démarcheurs qui font ouvertement leur métier alors que les démarcheurs marrons, les agents occultes des banques interlopes pourront continuer d'agir à leur aise.

Nous avouons, quant à nous, ne pas partager un tel pessimisme et nous pensons au contraire que telle qu'elle a été conçue par les rédacteurs du décret-loi, la réforme du démarchage qui permet aux banques de continuer une pratique bienfaisante tout en mettant fin à d'innombrables abus, doit donner les meilleurs résultats.

Si une critique doit être faite c'est à notre sentiment que la réforme est mal comprise quant au choix des valeurs dont le placement par démarchage est désormais interdit. S'il est parfaitement légitime qu'il soit défendu de recourir au démarchage pour placer des parts syndicales ou pour conseiller des opérations sur valeurs émises par les sociétés étrangères sans la garantie des Etats intéressés, nous n'admettons pas l'interdiction formulée par le 4^e § de l'article 3 touchant les opérations sur valeurs émises par les sociétés françaises n'ayant pas établi deux bilans en deux ans d'existence ou n'ayant pas de titres cotés sur un marché officiel ou réglementé.

C'est en cela que la réforme peut donner au public une fausse sécurité. Nombreuses en effet ont été au cours de ces dernières années les émissions auxquelles ont procédé dans des conditions frauduleuses des sociétés déjà vieilles de plus de deux ans ou des affaires dont les titres étaient cotés. L'admission de ses titres au marché officiel ou à un marché réglementé ne saurait donner à une affaire quelconque des garanties véritables de solidité ou même de probité. Et, en même temps qu'on laisse ainsi les petits épargnants dans l'illusion fallacieuse que les valeurs à eux offertes sont nécessairement sérieuses, on crée une sorte de monopole au profit des affaires déjà existantes, au détriment des affaires nouvelles qui elles, seront en peine de capitaux.

A notre sens il eût été préférable de tolérer le démarchage en faveur de tout placement de valeurs financières, industrielles ou commerciales sans tenter de faire entre les établissements émetteurs une impossible discrimination. Les seules interdictions auraient dû concerner la nature des titres offerts et porter notamment non seulement

sur les parts syndicales mais d'une manière générale sur tous les titres ou opérations ayant un caractère particulièrement spéculatif, comme le placement des parts de fondateur et aussi la recherche d'opérations à terme sur des valeurs quelconques.

En un mot, le démarchage doit rester l'instrument du développement industriel, commercial et financier du pays mais il doit être interdit à tout ce qui est jeu ou spéculation.

Sous ces réserves, nous restons persuadés que les rédacteurs du décret-loi du 8 août 1935 ont fait une œuvre sérieuse et utile et que ce décret, lorsqu'il sera entré en application, contribuera dans une large mesure à mettre nos petits capitalistes à l'abri des entreprises de trop nombreux escrocs, sans cependant supprimer, comme d'aucuns l'auraient voulu, une institution qui, judicieusement réglementée, ne peut qu'être bienfaisante.

Sans doute la protection qu'il apportera au public restera-t-elle imparfaite. Aucune loi ne peut mettre l'épargnant à l'abri de sa propre imprudence. Le problème du démarchage, comme le problème plus large de la protection de l'épargne, dont il constitue un des éléments essentiels, ne peut qu'être imparfaitement résolu par des réformes législatives. Aucune loi, si étudiée, si compréhensive soit-elle, ne peut apporter au capitaliste à la recherche d'un placement, la sécurité absolue.

Il est donc bien vrai que la solution du problème dépend essentiellement de l'éducation du public qui en France, en matière financière s'entend, reste à faire à peu près entièrement.

Mais il ne faut tout de même pas exagérer l'insuffisance ou l'inefficacité prétendue des mesures législatives et c'est un paradoxe que de les présenter comme inopérantes ou même dangereuses, alors qu'elles sont, tout de même, de nature à prévenir et à réprimer bien des abus.

Nous ne pouvons donc que terminer en demandant que le décret du 8 août 1935 soit mis le plus tôt possible en vigueur. Ceci ne nous empêchera pas de souhaiter en

même temps que le public finisse par prendre l'habitude d'étudier les affaires qui lui sont proposées en sollicitant au besoin l'avis de spécialistes; qu'il cesse de considérer le banquier ou le démarcheur comme un donneur de conseils et sache que leurs avis doivent être soumis à un sérieux examen; qu'enfin, selon le mot de M. COHEN, il se souvienne en toute occasion « qu'en matière d'argent, il n'y a pas d'amis. »

Vu : Le Doyen,
Edgard ALLIX.

Vu : Le Président de la Thèse,
HUGUENEY.

Vu et Permis d'Imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX. — Traité élémentaire de science des finances et de législation financière. Rousseau, Paris 1931.
- BALDY. — Les banques d'affaires. Thèse Paris 1920.
- CHAMBAZ et LEBLOND. — Précis des Sociétés. Paris, 4, rue Arsène-Houssaye, 1936.
- COHEN. — La protection de l'Epargne. Bernard-Grasset, Paris, 1936.
- COPPER-ROYER. — Traité des Sociétés anonymes. Dalloz, 1931.
- COSTE. — Les grands marchés financiers. Payot, Paris 1932.
- DAMOUGEOT-PERRON. — L'Economie française et les décrets-lois. Sirey, Paris 1936.
- DOLBEAU et CANTENOT. — Réformes de la législation des Sociétés. Rousseau, 1936.
- DECUGIS. — Traité pratique des Sociétés par actions. Sirey, 1931.
- DURAND. — La Protection de l'Epargne. Editions Spes, 1930.
- GIDE. — Cours d'Economie politique. Sirey, 1930.
- GOUGNE. — Tendances d'après-guerre des banques françaises de dépôt. Sirey, Paris 1934.
- GOYET (F.). — Commentaires des décrets-lois en ce qui concerne la protection de l'Epargne, parus dans les « Lois Nouvelles », 1936, 1, 62 à 88.
- HAMEL. — Banques et Opérations de banque. Rousseau, Paris 1933.
- HOUPIN et BOSVIEUX. — Traité des Sociétés civiles et commerciales. Sirey, 1935.
- LACOUR et BOUTERON. — Précis de Droit commercial. Dalloz, 1925.
- LAGARDE. — L'émission de titres en France par des Sociétés étrangères. Thèse Poitiers, 1926.
- LESCURE. — L'Epargne en France. Domat-Monchrestien, 1936.
- LYON-CAEN et RENAULT. — Traité de Droit commercial. Librairie Générale de droit, 1921.
- MAYER. — Le marché de Londres. Thèse Paris, 1913.
- MARCHAL. — Les grands marchés financiers. Sirey, 1932.
- PÉROUEL. — Pour sauvegarder l'Epargne. Edition des Portiques, Paris 1936.
- RIST. — Essais sur quelques problèmes économiques et monétaires. Sirey, 1933.
- SAUREL. — Sociétés de crédit contre banques locales. Thèse Paris, 1921.

TCHERNOFF. — Les Syndicats financiers. Sirey, 1933.

—— Les Sociétés par actions, sanctions pénales (épuisé).

—— Traité de Droit Pénal financier. Dalloz, 1931.

THERY. — Les grands établissements de Crédit, avant, pendant et après la guerre. Thèse, Paris 1931.

WALH. — Précis de Droit commercial. Sirey, 1932.

La Revue d'Economie politique (Sirey). — *Le Recueil juridique des Sociétés* (édition Godde, Paris). — *Le Journal des Sociétés civiles et commerciales* (Sirey). — *La Revue des Sociétés* (Librairie Juris-Classeur, Paris). — *La Revue Trimestrielle du Droit des Sociétés* (Sté d'Editions juridiques, Paris).

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I. — <i>Le démarchage et le marché français</i>	11
CHAPITRE II. — <i>Le défaut de réglementation du démarchage et les abus qui en résultent</i>	24
<i>Section I : Le démarcheur considéré comme un agent de transmission des offres</i>	26
<i>Section II : Le démarcheur considéré comme un agent de la publicité financière</i>	34
CHAPITRE III. — <i>Les abus du démarchage au regard de la législation de droit commun</i>	43
<i>Section I : L'escroquerie</i>	44
A. Le démarcheur auteur principal d'une escroquerie	45
B. Le démarcheur complice d'une escroquerie	51
<i>Section II : Aperçu sur les autres textes répressifs</i>	59
A. L'article 14 de la loi du 24 juillet 1867	59
B. L'article 15 de la loi du 24 juillet 1867	61
C. Les atteintes au crédit de l'Etat et de la Nation.	63
D. L'abus de confiance	65
CHAPITRE IV. — <i>Exposé des travaux législatifs antérieurs au décret du 8 août 1935 et des travaux préparatoires du décret</i>	68
<i>Section I : Travaux de la Chambre des Députés</i>	69
<i>Section II : Travaux du Sénat</i>	89
<i>Section III : Travaux préparatoires du décret</i>	94

CHAPITRE V. — <i>Le décret du 8 août 1935 réglementant le démarchage</i>	99
<i>Section I : Le démarcheur considéré comme un agent de transmission des offres</i>	100
I. Interdiction du colportage	100
II. Définition du démarchage	102
III. Interdiction du démarchage dans certains cas.	105
IV. Réglementation du démarchage dans les cas où il est autorisé	112
A. Garanties exigées des démarcheurs	113
B. Garanties exigées des banquiers	114
C. Rattachement obligatoire du demandeur à un banquier	117
D. Banquiers procédant eux-mêmes à des opérations de démarchage	121
V. Sanctions pénales	121
VI. Responsabilité civile	124
VII. Entrée en vigueur des dispositions relatives au démarchage	128
<i>Section II : Le démarcheur considéré comme un agent de la publicité financière</i>	128
I. Réglementation concernant le prospectus	128
II. Sanctions pénales	132
III. Personnes punissables	135
IV. Recours civils	136
V. Entrée en vigueur	136
VI. Loi du 11 janvier 1936	136
CHAPITRE VI. — <i>Le décret du 30 octobre 1935 relatif au démarchage pour les Sociétés de capitalisation et d'épargne.</i>	138
CONCLUSION	147
BIBLIOGRAPHIE	151

